

UNIVERSITÉ DE PARIS -- FACULTÉ DE DROIT

L'AUTONOMIE FINANCIÈRE DES SERVICES PUBLICS

THÈSE POUR LE DOCTORAT EN DROIT

Soutenue le 6 mars 1930, à 2 heures

PAR

Jean-Claude DEBRAY

Diplômé de l'Ecole des Sciences Politiques
Lauréat de la Faculté de Droit

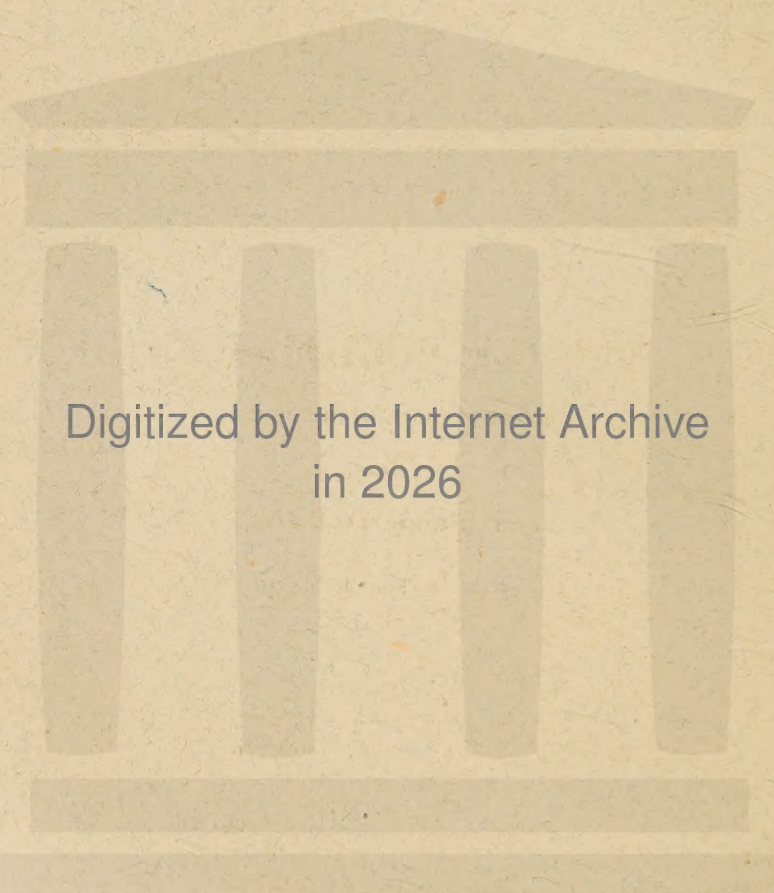
Président : M. ALLIX.

*Suffragants : MM. TRUCHY.
JÈZE.*

AU COMMERCE DES IDÉES

26, Boulevard Saint-Michel
PARIS

1930



Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41551824_0029

L'AUTONOMIE FINANCIÈRE DES SERVICES PUBLICS

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

UNIVERSITÉ DE PARIS -- FACULTÉ DE DROIT

L'AUTONOMIE FINANCIÈRE DES SERVICES PUBLICS

THÈSE POUR LE DOCTORAT EN DROIT

Soutenue le 6 mars 1930, à 2 heures

PAR

Jean-Claude DEBRAY

Diplômé de l'Ecole des Sciences Politiques
Lauréat de la Faculté de Droit

Président : M. ALLIX.

*Suffragants : MM. TRUCHY.
JÈZE.*

AU COMMERCE DES IDÉES

26, Boulevard Saint-Michel
PARIS

1930



TITRE I

L'Autonomie financière des Services publics et ses applications anciennes

CHAPITRE PREMIER

Origine de l'autonomie financière

L'autonomie financière des services publics est l'aboutissement d'une longue tendance à un meilleur fonctionnement des administrations d'Etat. Le but ainsi visé est de leur accorder l'indépendance, par la constitution en une personne morale distincte, et la libre gestion de leur patrimoine obtenue en enlevant leurs ressources au budget général et en soustrayant ainsi ces services au contrôle parlementaire.

Les budgets en France sont soumis depuis longtemps, dans une plus ou moins large mesure, à certaines règles traditionnelles, unité, universalité, annualité, qui régissent encore à l'heure actuelle la majeure partie des recettes et des dépenses de l'Etat. Or, il est apparu que ces règles avaient leurs inconvénients et que, dans certains cas, il valait mieux les mettre de côté, car elles gênaient le développement de certains services. Nous allons étudier en quelle façon cette gêne pouvait se produire et quels services pouvaient en être les victimes.

PARAGRAPHE PREMIER

LES RÈGLES FINANCIÈRES ET L'AUTONOMIE

L'universalité est le principe selon lequel toutes les dépenses et toutes les recettes doivent figurer au budget général. Il a été établi par l'ordonnance du 26 mars 1817 pour les premières, pour les secondes par celle du 14 septembre 1822. L'unité veut que le budget soit un document unique présentant l'ensemble des recettes d'un côté, l'ensemble des dépenses de l'autre, sans qu'il y ait de spécialisation dans chacune de ces catégories. La combinaison de ces deux règles conduit à exclure toute affectation de recette à des dépenses : les recettes doivent pourvoir sans distinction à l'ensemble des dépenses.

Or, il y a des services qui, « par la nature même de leurs fonctions, ont une certaine individualité (par exemple, les universités) et on peut se demander s'il n'est pas bon de leur conférer une vie propre, de leur reconnaître le droit de régler eux-mêmes leur gestion sans les rendre tributaires du Parlement, comme ils le seraient si on soumettait aux Chambres leur budget incorporé ou annexé au budget de l'Etat (1). » De cette manière, les services règlent les questions qui les concernent avec plus de liberté puisqu'ils constituent des personnes administratives distinctes, et le budget général se trouve soulagé de chapitres qui l'encombrent. L'universalité ici fait place à une règle supérieure de clarté et de simplicité.

De tels établissements possèdent des ressources qui leur

(1) Allix, page 55.

sont propres, ils effectuent des dépenses qui ne concernent qu'eux-mêmes; et ces deux éléments, au lieu d'être dispersés dans l'ensemble du budget, sont réunis en un document unique qui permet de suivre leur situation financière. Le budget général ne gardera qu'une trace de leur existence, les excédents de recettes qu'ils y verseront, ou les subventions auxquelles ils auront recours. La Bibliothèque Nationale, par exemple, est un établissement autonome. Elle a des recettes qui lui sont particulières : droits d'inscription, ventes de publications, droits d'entrée aux expositions. En revanche, ses dépenses lui sont également spéciales. On conçoit que sa disparition du budget général n'affecte pas la bonne marche de l'administration, et qu'au contraire elle permette une gestion meilleure et plus facile.

Parmi ces établissements, certains sont plus particulièrement gênés, soit par les règles budgétaires quant à la préparation et au vote de leur budget, soit par les règles comptables quant à son exécution : ce sont les services à caractère commercial ou industriel. Ceux-ci se sont, pour des causes variées, considérablement développés. Or, les principes qui dominant le droit financier français ont été établis en un temps où l'Etat se bornait à remplir des fonctions politiques et administratives; ils visaient, ou bien à empêcher les malversations et les accroissements de dépenses, ou bien à donner au Parlement un contrôle de plus en plus étendu sur les actes du pouvoir exécutif. A l'époque actuelle, l'Etat a entrepris de gérer des services industriels et commerciaux : il construit des navires, fabrique du tabac et des allumettes, exploite un réseau de chemins de fer, des mines de potasse et de charbon, il vend de l'alcool. Le formalisme et la rigidité des règles budgétaires et comptables ne s'accordent plus avec cette nouvelle situation.

En effet, il est nécessaire à tout établissement commercial de posséder un budget où puisse être suivie la corrélation entre les recettes et les dépenses. Or, si l'on applique la règle de l'unité, les unes et les autres sont dispersées au travers du budget, les recettes sont employées à couvrir toutes les dépenses sans distinction et, inversement, les dépenses du service sont couvertes par n'importe quelles ressources. La relation entre ces deux éléments est perdue de vue et notamment on ne s'aperçoit plus qu'il existe en matière industrielle et commerciale des dépenses dites productives, dont les conséquences lointaines sont une augmentation de recettes. Les crédits risqueront souvent d'être insuffisants, car leur chiffre sera déterminé par la situation budgétaire et non par les besoins de l'exploitation. D'autre part, l'inscription de toutes les recettes au budget général, de par la règle de l'universalité, empêche la constitution normale dans le commerce d'un fonds de réserve assurant la régularité de l'exploitation.

Un autre principe des finances publiques est que le budget s'équilibre sans emprunt. Les sociétés privées se procurent ou augmentent leur capital initial par le crédit, et les bénéfices de l'exploitation assurent le service de l'intérêt et l'amortissement des sommes empruntées. Les services industriels de l'Etat ne peuvent avoir recours à ces procédés, l'impôt seul pourvoira à la formation de leur capital, dont le montant sera ainsi restreint par les besoins du budget général.

D'autres règles budgétaires ont été posées autrefois, dont l'application est maintenant jugée contraire au bon fonctionnement des services commerciaux : l'annualité budgétaire veut que les dépenses ne soient votées que pour un an et qu'elles ne s'appliquent qu'à l'exercice pour lequel elles

ont été votées. Or, en matière de commerce et d'industrie, un principe essentiel est de prévoir les travaux à exécuter. Le Parlement, objecte-t-on, le fait déjà en matière de constructions navales par exemple ; à quoi l'on répond qu'il n'est nullement lié par ce programme et qu'il peut toujours modifier son exécution. D'autre part, le coût de l'exécution de chaque tranche du programme ne peut être connu certainement qu'une fois les travaux terminés. Or, le budget est un état de prévision, les crédits fixés à l'avance deviendront trop forts ou trop faibles. Il faudra rectifier le budget en conséquence, ce qui entraînera des complications et des retards.

De plus, il n'est pas possible de prévoir des opérations futures lorsque « les services n'ont qu'une vie caduque, dont le fil est tranché à l'expiration de chaque exercice (2). » Le fonds de roulement qui, dans les exploitations privées, permet de pourvoir aux dépenses en attendant la rentrée des recettes ne peut exister. Voudrait-on, pour un service, effectuer un achat rapidement, réaliser des approvisionnements ? Il faut demander des crédits additionnels ; ceux-ci sont soumis à des règles rigoureuses destinées à éviter les abus, mais qui ont comme contre-partie une lenteur essentiellement contraire à la bonne marche du service.

Les règles de la comptabilité ne sont pas moins nuisibles aux services industriels de l'Etat. L'exécution du budget est soumise à de nombreuses formalités incompatibles avec la rapidité d'exécution nécessaire : les dépenses de matériel sont soumises à la règle de l'adjudication publique alors que dans le commerce privé les marchés de gré à gré sont seuls employés. La liquidation, l'ordonnancement sont sou-

(2) Allix, page 131.

mis à des règles strictes. Le paiement ne peut intervenir qu'après contrôle des règles relatives à l'exercice et après justification du service fait.

Enfin, toute entreprise privée est en possession d'une comptabilité industrielle dont les principaux éléments sont : l'inventaire, le bilan et le compte de profits et pertes. Le bilan établit une différence entre le compte de premier établissement et le compte d'exploitation. De cela on ne trouve nulle trace dans la comptabilité publique ; voudrait-on le faire, que ce serait impossible de réunir les éléments épars dans le budget général.

Les services à caractères industriel ou commercial éprouvent donc plus que les autres le besoin de l'autonomie financière qui doit leur assurer le statut idéal, c'est-à-dire le statut le plus proche possible de celui des établissements privés. On a de plus invoqué à leur égard qu'ils soulageraient le budget général en lui apportant des recettes nouvelles. Ceci nous amène à étudier les causes de ce mouvement qui, en disloquant le budget, a rendu de nombreux services plus ou moins autonomes.

PARAGRAPHE 2

CAUSES DE L'AUTONOMIE FINANCIÈRE

Les services économiques sont en général de création récente. leur apparition est due à des causes diverses mais qui, toutes, ont pour conséquence le développement de l'intervention de l'Etat en matière économique.

La première cause a été le mouvement socialiste et collecti-

viste. Celui-ci a son origine en France dès le début du *xix*^e siècle. Mais le caractère théorique et utopique de ses doctrines n'en ont rendu les quelques applications (notamment sous la Révolution de 1848) que précaires. C'est Karl Marx et le socialisme allemand qui en firent un mouvement à donnée scientifique. Leur influence ne tarda pas à se faire sentir en France. Or, une des doctrines essentielles du socialisme est la nationalisation, c'est-à-dire la gestion de toutes les entreprises économiques par l'Etat. Elle est à rapprocher des projets de nationalisation industrialisée qu'a établis la Confédération Générale du Travail et que nous verrons plus tard avec des points de ressemblance avec les divers services industriels créés depuis peu.

La deuxième origine est une doctrine de la bourgeoisie. Celle-ci a eu pour fonction historique de réaliser la prospérité matérielle du pays par des procédés économiques. Dans cette fonction elle a acquis une grande autorité et une grande valeur dont nous voyons l'origine au *xvii*^e et au *xviii*^e siècles et le plein épanouissement au *xix*^e siècle, notamment sous la Monarchie de juillet et le Second Empire, à l'époque de l'accroissement rapide du mouvement industriel. La disparition de l'aristocratie gouvernementale, l'affaiblissement continu du pouvoir absolu ont permis à la bourgeoisie d'accéder aux fonctions politiques. Elle y a transporté tout naturellement ses méthodes en concluant de l'excellence de ses procédés économiques à l'excellence de ses mêmes procédés en matière politique. Nous en trouvons les signes précurseurs dans la doctrine d'un Saint-Simon prévoyant une société laïque, espèce d'ordre religieux, obéissant à la règle de l'organisation industrielle étatique. Ces conceptions un peu nébuleuses ne furent pas appliquées, mais il est à remarquer que c'est de cette école que sortirent de nombreux

industriels. D'autre part, la classe bourgeoise, vers la fin du xix^e siècle, perdait la supériorité intellectuelle qui l'avait jusqu'ici maintenue sans difficulté au pouvoir. Elle dut la partager avec les représentants issus de couches plus basses de la nation. Il en est resté une espèce de pragmatisme qui est une forme de la prédominance de l'Economique dans l'Etat.

En même temps, se développait l'activité économique, de nouvelles industries apparaissaient, les anciennes s'étendaient dans de grandes proportions, et ce mouvement appelait une réglementation croissante qui amenait l'Etat à intervenir de plus en plus dans ce domaine. La guerre donna précipita à cette évolution. Troublant l'économie nationale, elle poussa les pouvoirs publics à économiser et pour cela à concentrer les forces productives. L'Etat fut ainsi chargé de centraliser la production et la vente et souvent même de l'entreprendre lui-même. Cette intervention se justifiait par les circonstances exceptionnelles nées soit de la guerre, soit de la reconstitution économique du pays. Mais une fois ces causes disparues, si l'Etat abandonna la plupart de ces fonctions, il en garda quelques-unes, et surtout les esprits avaient été familiarisés avec cette main-mise du pouvoir central sur la vie économique ; le terrain des applications pratiques était tout préparé.

Autrefois, les revenus du domaine constituaient la majeure partie des ressources du souverain. A l'heure actuelle, l'impôt alimente la presque totalité du budget. Les ressources de l'ancien domaine patrimonial ont en France presque disparu, mais il s'est formé, à la suite des événements que nous avons retracés, un nouveau domaine différant de l'ancien : tandis qu'autrefois le souverain exploitait ses terres comme tout propriétaire privé, l'Etat,

aujourd'hui, agit comme représentant des intérêts généraux du pays. C'est tantôt des services que des particuliers sont dans l'impossibilité de rendre, comme par exemple les Postes, tantôt des entreprises qui doivent servir de modèles aux entreprises privées (manufacture de Sèvres), tantôt des services « qu'il est de l'intérêt national de ne pas confier aux entreprises privées » (chemins de fer, banques d'émissions, Office national de l'Azote en France). Dans tous les cas, c'est le souci de l'intérêt général qui amène l'Etat à assumer de telles fonctions, les entreprises privées étant suspectes de faire passer avant celui-ci des préoccupations de lucre. De plus, on y a vu parfois le moyen pour l'Etat de réaliser des bénéfices qui, alimentant le budget général, soulageront le contribuable et profiteront ainsi à la collectivité.

C'est dans le même ordre d'idées qu'il faut ranger les tentatives dites « d'économie mixte ». Se fondant sur l'incapacité de l'Etat à exploiter un service commercial ou industriel, cette théorie laisse aux particuliers le soin de l'administration et assure à l'Etat un droit de contrôle qui sauvegardera les intérêts généraux. Dans ce but, l'Etat devient actionnaire des entreprises, a voix au Conseil d'administration et participe aux bénéfices. Cette théorie concilierait à la fois l'étatisme et le capitalisme. Ces formes d'entreprises sont assez développées dans les pays germaniques ; en France, les principaux exemples en sont : la loi du 27 mai 1921 sur l'aménagement du Rhône, qui a d'ailleurs abouti à un échec complet, et en général les entreprises hydrauliques. Sur ces bases étaient également fondés deux projets de loi sur l'ammoniaque synthétique et les mines de potasse, abandonnés pour un régime franchement étatiste.

Telles sont les causes qui ont poussé à la création de ser-

vices économiques d'Etat, incompatibles, nous l'avons vu, avec les règles des finances publiques, nécessitant par conséquent l'autonomie financière.

On a pensé que celle-ci s'appliquerait aussi avantageusement, mais toutefois dans un domaine plus restreint, aux services purement administratifs. En effet, la tendance constante de la législation française est dans le sens d'une concentration dans les mains de l'Etat ou de ses agents de la gestion ou de la tutelle des services publics. Ce fut la tradition de la monarchie absolue ; elle fut continuée et développée par le Premier Empire qui nous dota d'un cadre administratif qui, malgré de nombreuses réformes, subsiste encore dans ses grandes lignes. L'inconvénient principal de cette centralisation est l'éloignement de l'administré et de l'administrateur, la lenteur et la complication dans l'action qui en résultent. Elle tend à faire confondre le gouvernement, c'est-à-dire la direction générale, avec l'administration, c'est-à-dire la gestion détaillée. La réaction contre ce système s'est manifestée par une décentralisation géographique, marquée surtout par les lois du 10 août 1871 et du 5 avril 1884 sur l'autonomie départementale et communale et par la création, en 1919 et en 1920, de régions économiques.

Ces mesures sont toutefois insuffisantes. D'une part certains services y échappent parce qu'ils ne se conçoivent que dans le cadre de la nation : tels sont les Chemins de fer et les Postes. D'autre part, si elles rapprochent l'administrateur de l'administré, elles ne font que substituer une administration à une autre en laissant subsister leurs vices, anonymat, irresponsabilité, aussi sensibles dans un service administratif que dans un service économique. La décentralisation qui s'impose alors est celle par service, c'est-à-dire

qu'au lieu d'accorder l'autonomie à des groupements locaux dont le champ d'action est, quoique plus étroit, sensiblement aussi varié que celui du pouvoir central, on rend indépendante une administration dont la fonction est unique, mais dont l'autorité s'étend au territoire entier sans être géographiquement restreinte.

PARAGRAPHE 3

ÉTAPES DU MOUVEMENT

Ce mouvement s'est caractérisé par l'introduction dans les finances publiques de trois sortes d'infractions aux règles de l'unité et de l'universalité : les budgets annexes, les services spéciaux, les établissements autonomes. Nous verrons plus loin en détail dans quelles mesures ces diverses catégories sont pourvues de l'autonomie financière. Pour le moment, nous nous contenterons d'énoncer, afin de fixer les idées, leurs caractéristiques ; les budgets annexes sont les budgets des services possédant l'individualité financière et la personnalité morale. Les services spéciaux sont des services possédant l'autonomie financière et une simple personnalité comptable ; ils sont dépourvus de la personnalité morale. Les établissements publics possèdent à la fois l'autonomie financière et la personnalité morale.

Les origines du droit budgétaire moderne en France se placent au début de la Restauration avec les réformes du baron Louis. A cette époque, les entreprises économiques de l'Etat se bornent à celles nécessaires à l'entretien de l'armée, de la marine et surtout à l'intendance militaire, et la centralisation est très poussée. Cependant, dès alors, apparaissent quelques établissements autonomes dont le plus

important est la Caisse des dépôts et consignations (1816), service public doté de l'autonomie financière et de la personnalité morale.

Au moment où le baron Louis vint occuper le ministère des Finances, de nombreux services étaient indépendants du budget général. Cette diversité, héritage des finances impériales, remarquables par leur obscurité et leur absence d'unité, était fâcheuse, car, en affranchissant ces services du contrôle administratif et parlementaire, elle favorisait des prodigalités dangereuses à une époque où la situation financière était précaire. Aussi le baron Louis voulut que le budget contiñt toutes les recettes et toutes les dépenses et pour cela rattacha au budget général ces services indépendants ; ceux-ci étaient gérés sous la forme de services spéciaux, c'est-à-dire de budgets occultes ayant trait à un ensemble de recettes et de dépenses qui présentent entre elles des liens de connexité et de dépendance étroits. Ils sont les premiers exemples, sous forme d'infraction, d'ailleurs, de l'autonomie financière et c'est d'eux que sont sortis tous les budgets annexes et certains établissements publics. En effet, comme le fait remarquer M. Louis Marin, ces deux catégories de gestion ont un caractère commun : celui d'assurer l'isolement dans une comptabilité spéciale des opérations de recettes et de dépenses connexes.

L'histoire de ces services spéciaux serait intéressante à établir, car elle permettrait, d'une part d'approcher de plus près la véritable somme des dépenses de l'Etat, d'autre part de constater de nombreuses infractions aux règles financières et budgétaires et de fréquentes dilapidations. Malheureusement, elle est fort difficile à retracer, car les documents officiels sur ce point ne sont publiés que depuis les prescriptions de l'article 26 de la loi du 12 août 1919, qui

prévoit l'insertion dans le projet de budget général de la situation des services spéciaux pendant l'exercice précédent.

Tout au moins, peut-on noter les diverses vicissitudes des budgets annexes. Le premier en date est celui des Poudres et Salpêtres (1818), qui s'appelait alors budget d'ordre. Puis on note l'apparition, en 1819, 1823, 1824, de divers budgets qui disparurent par la suite. En 1829 on crée le budget annexe des Monnaies et Médailles, celui de l'Imprimerie Royale, celui de la Caisse des Invalides de la Marine et celui de la Légion d'honneur. Une loi du 9 juillet 1836 les soumet aux règles budgétaires. En 1840, ils reçurent le nom de budgets spéciaux annexes. En 1867, on crée le budget annexe de l'Ecole centrale des Arts et Manufactures et c'est la loi du 22 décembre 1880 qui leur donne le nom définitif de budgets annexes.

En 1878, apparaissent les premiers réseaux de chemins de fer de l'Etat, dus à des circonstances contingentes et non pas à une idée préconçue d'exploitation industrielle. Gérés d'abord en service spécial, ils constituent, en 1882, un budget annexe, le premier budget industriel que connurent les finances françaises, d'ailleurs incomplet, puisqu'il était limité aux dépenses d'exploitation et ne comprenait pas celles de premier établissement.

En 1877, les Postes, monopole depuis leur création, sont fusionnées avec les Télégraphes. Puis, en 1889, l'Etat, ayant racheté les concessions téléphoniques, joint le tout et forme l'administration des Postes, Télégraphes et Téléphones, que, dès 1919, on proposait de constituer en budget annexe. La loi du 9 avril 1881, d'autre part, créa la Caisse d'Epargne Nationale dont elle fit un budget annexe dès cette époque. L'article 71 de la loi du 28 avril 1893 accordait l'autonomie aux Facultés et en faisait des établissements publics ayant

leurs finances distinctes de celles de l'Etat. Ce mouvement d'autonomie administrative se poursuit par la création de la Caisse des Musées par la loi du 16 avril 1895, centralisant en un budget unique et autonome les recettes et les dépenses des musées du Louvre, du Luxembourg, de Versailles et de Saint-Germain. La loi du 25 février 1901 instituait le budget annexe de l'Ecole Supérieure des Mines de Paris. La loi du 30 mars 1902 accordait l'autonomie aux exploitations agricoles des Ecoles d'agriculture et aux bergeries nationales. La loi du 31 décembre 1907 en faisait autant pour le Muséum d'histoire naturelle, les écoles centrales d'Arts et Métiers, la loi du 27 février 1910 pour l'Office national de législation étrangère et l'Office national de la Navigation.

Le mouvement continuait également pour les services économiques: le rachat du réseau de l'Ouest en 1908 accroissait l'importance du budget annexe des Chemins de fer de l'Etat, en 1911 on créait un nouveau budget annexe industriel, celui des Poudres et Salpêtres. Telle était la situation avant la guerre. Elle présente une désagrégation de plus en plus grande du budget général, un mouvement de plus en plus marqué vers l'autonomie, soit des services administratifs, soit des services économiques.

La guerre, en troublant considérablement l'économie nationale, poussa les pouvoirs publics à concentrer les forces productives sous la haute direction de l'Etat. Les fonctions économiques de celui-ci furent ainsi accrues dans des proportions incroyables: il devint importateur de pétrole, marchand de denrées alimentaires, de machines agricoles, de stocks divers, de produits chimiques, fabricant de chaussures, entrepreneur de transports par mer, assureur, pour ne citer que les principaux ser-

vices, leur gestion fut assurée par des comptes spéciaux plus ou moins bien gérés, dont l'importance est considérable, puisqu'ils se montent, pour l'exercice 1926, à 30.800.000 francs pour les soldes débiteurs et à 11.600.000 francs pour les soldes créditeurs, soit un excédent de 19.150.000 francs de la part des premiers.

Depuis la guerre, deux nouveaux budgets annexes ont été créés du fait de l'extension territoriale française, celui des Chemins de fer d'Alsace-Lorraine et celui des Manufactures de l'Etat en Alsace-Lorraine. De plus, les Postes, Télégraphes et Téléphones ont été érigés en budget annexe par la loi de finances du 13 juillet 1925. L'autonomie a été accordée aux Manufactures de Sèvres, des Gobelins et de Beauvais (décret du 1^{er} octobre 1926) et enfin aux Chemins de fer de l'Etat (décret du 16 novembre 1926) et d'Alsace-Lorraine (décret du 1^{er} décembre 1926). D'autre part, l'étatisme économique semble prendre une forme nouvelle avec l'Office national industriel de l'Azote (loi du 11 avril 1924). Les services administratifs ont suivi le même mouvement ; nous citerons par exemple les offices nationaux, la réunion des bibliothèques nationales, le Musée Rodin, l'Ecole d'Archéologie d'Athènes, la Caisse autonome d'amortissement (loi du 3 août 1926), etc...

Telle est la situation actuelle de l'autonomie financière des services publics. Elle reflète d'une part l'étatisme économique, c'est-à-dire la conception et la politique qui tendent à absorber l'activité commerciale ou industrielle due à l'initiative privée, et d'autre part l'étatisme administratif qui tend à concentrer dans les mains des agents de l'Etat la gestion ou la tutelle de tous les services ayant un caractère public.

Ce mouvement a été retracé en quelques phrases saisis-

santes : « Combien d'autres services voudraient les imiter qui réussiraient peut-être un jour tant est recherchée cette situation lucrative. Ports de commerce, canaux, hôpitaux, pénitenciers, maisons centrales, offices de publications, etc., tous les détenteurs, en un mot, de recettes directes ou indirectes s'arrangent pour conquérir l'application de leurs recettes propres à leurs propres dépenses, chacun d'eux ne songeant qu'à lui-même, croyant que l'horizon de son service borne le monde, sans paraître se douter du caractère très relatif de son importance. L'universalité seule remet à sa place ces ambitions contenues, l'universalité que les pouvoirs publics, malgré les concessions arrachées de temps à autre, maintiennent assez fermement dans ses lignes générales. S'ils cédaient à la poussée, en effet, le budget tout entier ne tarderait pas à se transformer en un agrégat de services spécialisés. Les P. T. T., les Tabacs, les Poudres, les Allumettes, les régies de toutes sortes deviendraient autant de personnalités indépendantes dont la comptabilité budgétaire n'enregistrerait plus que les soldes. On en reviendrait par une pente fatale aux exposés financiers de l'ancien régime (3). »

(3) Stourm. Le Budget, page 158.

CHAPITRE II

Théorie de l'autonomie financière

L'évolution des finances publiques a donc tendu à disloquer le budget général en divers budgets particuliers ayant pour principe essentiel une assignation de recettes à des dépenses. Elle a donné naissance à des catégories différentes de budgets et de services possédant une autonomie plus ou moins grande. Pour les uns la loi a déclaré expressément qu'ils possèdent l'autonomie financière, ce sont les plus nombreux, d'autre possèdent cette autonomie sans que la loi ait employé ce mot expressément (Office national du Commerce extérieur, par exemple). D'autres services échappent au budget général de l'Etat, ils possèdent une certaine individualité qui les distingue de la masse des services publics, dont l'ensemble forme le budget général : ce sont les budgets annexes et les services spéciaux. Nulle part le législateur n'a donné de définition générale, soit de cette simple individualité, soit de l'autonomie financière. C'est en étudiant les textes que nous pourrions dégager une théorie générale sur ces questions, et par suite distinguer l'autonomie financière qui seule rentre dans le cadre de cette étude, des autres formes de liberté.

PARAGRAPHE PREMIER

LES BUDGETS ANNEXES

La première catégorie est celle que l'on rencontre au titre II de la loi des finances : budgets annexes rattachés pour ordre au budget général. Ce sont « les budgets d'établissements publics ayant une certaine autonomie et des ressources propres assimilables en cela à des établissements privés, mais fonctionnant dans un intérêt général et devant à ce point de vue être placés sous le contrôle du Parlement » (1). Cette définition fait ressortir les caractères propres des budgets annexes.

Tout d'abord, ce sont des établissements publics possédant la personnalité morale qui leur permet d'acquérir à titre gratuit ou onéreux, d'ester en justice, bref, d'accomplir tous les actes de la vie civile et commerciale comme toutes personnes physiques. Ce droit, contesté pour certains, leur a été finalement reconnu par des lois (Chemins de fer de l'Etat, loi du 13 juillet 1911). D'autre part, ils sont assimilables à des établissements privés par suite de leur autonomie et de leur qualité de personnes morales. Cela justifie la séparation du budget général. Ils poursuivent des objets spéciaux, ils ne doivent pas être confondus avec la masse des services de l'Etat. A cet effet, ils possèdent des ressources propres, c'est-à-dire que certaines recettes leur sont affectées, qu'ils en jouissent exclusivement. Mais on n'a pas jugé que leur but nécessitait une indépendance assez grande pour les affranchir du contrôle du Parlement.

(1) Rémy. Traité de la comptabilité publique, page 228.

Ils lui restent soumis et par conséquent sont votés et contrôlés dans les mêmes conditions par le budget général.

Par exemple, si nous examinons le budget de l'Imprimerie Nationale, nous y voyons en recettes le produit des impressions faites pour le compte des administrations publiques et pour le compte des particuliers. Ces recettes sont affectées aux dépenses particulières de l'Imprimerie Nationale : traitements, salaires, frais d'entretien, de réparations, indemnités diverses. L'Imprimerie Nationale est évidemment un service d'Etat, mais elle a une certaine autonomie financière résultant de l'affectation des recettes et d'un budget qui lui est spécial. Il en est de même pour tous les autres budgets annexes.

Ces budgets sont actuellement au nombre de neuf : Monnaies et Médailles, Imprimerie Nationale, Service des Manufactures de l'Etat en Alsace-Lorraine, Légion d'honneur, Service des Poudres et Essences, Ecole Centrale des Arts et Manufactures, Postes, Télégraphes et Téléphones, Caisse Nationale d'Epargne, Caisse des Invalides de la Marine. Chacun de ces budgets possède ses ordonnateurs, qui ordonnent et liquident les dépenses, ses payeurs qui acquittent les dépenses, encaissent les recettes et dressent les comptes spéciaux à ces budgets. Mais cette liberté est atténuée par le contrôle sévère du Parlement à leur égard, qui les vote, les contrôle, et peut disposer de leurs recettes et modifier leurs dépenses comme il l'entend. De plus, leur gestion est soumise aux mêmes règles et aux mêmes formalités que celles des deniers publics en général. Leur équilibre est toujours parfait, soit qu'ils voient leur déficit couvert par des subventions (Légion d'honneur, Caisse des Invalides de la Marine), soit au contraire qu'ils reversent leurs bénéfices à l'Etat (Monnaies et Médailles, Imprimerie

Nationale, Manufactures de l'Etat en Alsace-Lorraine). Ils sont donc intimement liés à la vie du budget général.

Il ne faut d'ailleurs pas confondre budget industriel et budget annexe, ce sont deux notions qui coïncident parfois mais qui sont différentes. Les budgets annexes proprement dits possèdent, avec la personnalité morale, une simple individualité financière. Ils ne sont pas autonomes puisqu'ils sont étroitement contrôlés.

PARAGRAPHE 2

SERVICES SPÉCIAUX

Au titre 3 de la loi des finances apparaissent les services spéciaux du Trésor. Ce sont des groupes d'opérations de recettes et de dépenses dont on veut faire apparaître clairement le solde final et par conséquent la répercussion active et passive sur le Trésor en les séparant du budget général. Ils régissent des opérations qui, soit à raison des circonstances (anticipation de recettes sur les dépenses ou inversement), soit à raison de leur nature et en général par leur caractère temporaire, n'ont de signification que par leur solde final.

Cette définition montre tout d'abord que ces services spéciaux ne sont pas des établissements publics au sens propre du mot, ne possèdent donc point la personnalité morale. Contrairement aux budgets annexes, ils n'ont qu'une simple personnalité comptable. D'autre part, ils n'ont de répercussion sur le Trésor que par le solde final ; l'affectation de la recette à la dépense est donc ici très nette, elle peut résulter, soit d'une corrélation entre la recette et la

dépense : certains comptes présentent un actif qui sera ultérieurement comblé par un passif égal (par exemple le compte capitaux de cautionnement en numéraire ou le compte fonds de concours pour dépense d'intérêt public), soit de l'idée d'avance remboursable : le compte présente un passif couvert par les avances du Trésor, avances qui seront remboursées par la rentrée d'une recette (tel est le compte avances à des gouvernements étrangers). Enfin ces services n'ont qu'un caractère d'attente. Ils n'ont de relations qu'avec le Trésor. Pour toutes ces raisons ils ne sont pas inclus dans le budget général. S'il y a donc affectation de recettes, comme dans les budgets annexes, il n'y a pas personnalité morale, en revanche il y a indépendance complète du Parlement quant au vote et à la gestion, indépendance encore très grande quant au contrôle, par suite du retard apporté dans son intervention.

Remarquons toutefois que quelques services spéciaux sont soumis au contrôle parlementaire. Ce sont ceux qui sont rattachés au budget dans la forme utilisée en matière de fonds de concours (compte spécial des fonds de concours, part du prélèvement sur le produit du pari mutuel affecté à des encouragements à l'élevage). Chaque budget prélève au compte autorisé par décret les sommes qui lui sont nécessaires et le décret vaut ouverture de crédits additionnels. Leur montant est porté au compte budgétaire en dépenses et en même temps en recettes d'ordre. Le contrôle parlementaire n'intervient donc qu'une fois les chiffres arrêtés, c'est-à-dire au moment de la loi de règlement. Il n'y a pas de contrôle préventif au moment du vote du budget, ce qui restreint singulièrement l'efficacité de la surveillance des Chambres.

PARAGRAPHE 3

LES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS

Les établissements publics possèdent un budget distinct : ils n'apparaissent pas en effet à la loi de finances, sauf accidentellement, au titre 4, dispositions spéciales, ou dans les documents annexes. La loi du 29 janvier 1918, article 59, dispose en effet que devront être joints au projet de budget la liste des établissements publics recevant les subventions de l'Etat, ainsi que les états de recettes et de dépenses. Cette disposition a été appliquée pour la première fois dans le budget de 1928 et d'une façon incomplète. Seuls les établissements suivants ont été mentionnés : réunion des Musées nationaux, Conservatoire des Arts et Métiers, Office national du commerce extérieur, Office national de la propriété industrielle, Ecole des Mines de Paris, Ecole des Mines de Saint-Etienne, Ecole des Maîtres-Mineurs d'Alais, Ecole des Maîtres-Mineurs de Douai, Office national des Mutilés et des Réformés de guerre, Agence générale des Colonies, Ecole Coloniale, Office national du Tourisme, Office national de la Navigation, Ecole des Ponts et Chaussées. Il faudrait ajouter à cette liste les établissements suivants : Universités, Facultés, Muséum d'Histoire naturelle, Institut français d'Archéologie du Caire, Ecole française d'Athènes, Hospice des Quinze-Vingts, Institution nationale des Jeunes Aveugles, Maison nationale de santé de Saint-Maurice, Institution des Sourds-Muets de Paris, de Chambéry, de Bordeaux.

A côté, il existe de nombreux établissements qui tous ont des budgets votés par leurs organes d'administration après

avoir été établis par le directeur ou celui qui en remplit l'office. Le contrôle du pouvoir central ne s'exerce que par une approbation du ministre compétent, chacun de ces établissements étant rattaché à un ministère, mais en aucune façon le Parlement n'intervient préventivement.

Le deuxième caractère financier est l'affectation des recettes spéciales aux dépenses spéciales à ces établissements, conséquence naturelle de l'existence d'un budget distinct. Le budget de l'Office national de la propriété industrielle, par exemple, fait apparaître : 1° En recettes les subventions de l'Etat, le revenu des biens appartenant à l'Office, le produit de la vente des publications effectuée par lui, le produit des taxes diverses établies en sa faveur (taxes sur le registre du commerce, sur les brevets d'invention, sur les marques de fabrique) ; 2° Les dépenses de matériel, de personnel, traitements et indemnités, le service des emprunts.

Il y a là autonomie financière. Souvent la loi a employé ces termes mêmes, ne laissant aucun doute sur la question. Souvent aussi elle s'est contentée de régler le système financier sans employer ce terme sacramentel. Ce sont ces textes qui vont permettre de définir l'autonomie financière. L'Ecole d'Archéologie d'Athènes en est un exemple frappant. Ce service, avant 1903, se confondait entièrement avec le budget général. Son caractère très spécial lui fit donner la personnalité morale et en fit un établissement public (loi de finances du 31 mars 1903, article 71). Cette personnalité devait lui permettre notamment de recevoir des dons et legs. Mais ceci ne parut pas satisfaisant. L'Ecole d'Athènes était individualisée administrativement et civilement, elle ne l'était pas financièrement. Le ministre demanda, dans l'exposé des motifs du budget de 1927, qu'on lui accordât

l'autonomie financière et il reçut satisfaction en ces termes (article 81 de la loi des finances du 19 décembre 1926) : « Les crédits inscrits au budget de l'Etat pour les dépenses de toutes natures de l'Ecole française d'Archéologie seront désormais attribués à cet établissement à titre de subvention pour être portés au budget spécial dont il aura l'administration. Ce budget comprendra également en recettes les ressources que l'Ecole pourra se créer dans les conditions fixées par les règlements d'administration publique. Les recettes et les dépenses dudit budget seront effectuées par un agent comptable spécial justiciable de la Cour des Comptes. L'Ecole française d'Archéologie d'Athènes sera soumise aux prescriptions de l'article 59 de la loi des finances du 29 juin 1918 ». Cet article, voté à la demande même du Ministre, nous donne une description de l'autonomie financière : indépendance budgétaire, affectation de recettes, absence du contrôle parlementaire.

Ce texte, rapproché de l'analyse que nous avons faite plus haut des budgets annexes et des services spéciaux, nous donne les caractéristiques de l'autonomie financière : 1° L'affectation de recettes et de dépenses ; 2° L'octroi d'un budget distinct ; 3° L'indépendance de ce budget vis-à-vis du Parlement. Il est contrôlé sous des formes diverses, mais ceci ne change pas le caractère essentiel d'absence du contrôle parlementaire. L'autonomie financière appartient donc aux services spéciaux et aux établissements publics ; l'individualité, qui est le propre des budgets annexes, se caractérise par : 1° L'affectation de recettes et de dépenses ; 2° Un budget distinct mais soumis au Parlement. C'est là la différence essentielle entre les deux termes ; l'autonomie fait exception à l'unité et à l'universalité, l'individualité ne met en péril que la règle de l'unité.

Toutefois, cette distinction est insuffisante pour distinguer les services spéciaux et les établissements publics. Le deuxième caractère qui servira à les différencier est la personnalité morale. Celle-ci, en assimilant les services qui en sont doués à des personnes physiques, leur permet d'exercer tous les droits de celles-ci, notamment de recevoir des dons et legs (c'est la principale raison), d'ester en justice, d'accomplir tous les actes de la vie civile et commerciale. C'est là un élément d'individualité que ne possèdent pas tous les services d'Etat. De même que l'autonomie financière, on l'a accordée à ceux qui paraissent, par un but et des fonctions bien définies, se séparer nettement de l'ensemble des services publics. Mais la personnalité morale n'est aucunement liée à l'autonomie financière qui leur donne le droit de l'administrer souverainement. Un service public peut être investi de la personnalité civile sans posséder les éléments d'une existence financière indépendante, et réciproquement le fait de posséder un budget spécial, un ordonnateur, des payeurs, des comptes, n'oblige pas à adjoindre la personnalité morale à ces attributs de la vie administrative et financière.

Quelques exemples montreront plus nettement cette distinction. L'Ecole polytechnique n'a ni individualité ni autonomie financière, puisque les chapitres des crédits qui lui sont affectés sont dispersés dans le budget général ; elle possède cependant la personnalité morale. L'Ecole centrale des Arts et Manufactures possède un budget annexe, elle a par conséquent l'individualité financière. L'Ecole des Mines, enfin, est service autonome et possède cette personnalité. Les services pourvus de budgets annexes la possèdent tous, ce sont en effet des établissements publics, c'est-à-dire des services publics auxquels la personnalité civile a été con-

férée. Au contraire, les services spéciaux en sont dépourvus bien que leur liberté financière soit plus grande. Ces catégories ne sont d'ailleurs pas immuables : les budgets annexes, nous l'avons montré, ont commencé par être des services spéciaux ; ils n'ont pris cette qualité qu'à l'époque où ils devinrent des services réguliers. De même un budget annexe peut devenir un service autonome (Chemins de fer de l'Etat). Et celui-ci peut provenir directement d'un compte spécial (Office national des Combustibles liquides).

Notons en passant le peu de soin que le législateur a apporté dans la création ou dans la modification de ces services. D'une part, les termes qu'il emploie varient souvent et ce n'est que depuis peu que les lois emploient, en créant des établissements publics autonomes, les termes sacramentels de « établissements publics dotés de la personnalité civile et de l'autonomie financière ». D'autre part, il n'a eu aucun souci d'apporter de l'ordre dans la répartition des services, dans ses catégories différentes : l'exemple le plus frappant est celui donné plus haut pour des établissements d'enseignement d'objet strictement analogue.

En résumé, ces divers éléments permettent de classer ces démembrements de la puissance publique en trois catégories : 1° Les budgets annexes sont les budgets des services possédant l'individualité financière et la personnalité morale. 2° Les services spéciaux possèdent l'autonomie financière, mais sont dépourvus de la personnalité morale. 3° Les services autonomes possèdent à la fois l'autonomie financière et la personnalité morale.

CHAPITRE III

Services administratifs et services industriels

Les établissements publics dotés de l'autonomie financière sont nombreux. On peut les classer en deux grandes catégories : ceux ayant pour objet un commerce ou une industrie, et ceux constituant de simples services administratifs. Certains ont été groupés sous le nom d'offices nationaux, ils semblent constituer un ensemble cohérent. Il n'en est rien. Aussi, avant d'aborder la distinction entre services administratifs et services économiques, convient-il d'éclaircir la notion d'office national.

PARAGRAPHE PREMIER

LES OFFICES NATIONAUX

L'Office national présente les mêmes caractères généraux que les autres établissements publics. Il s'administre de façon analogue ou même identique ; cependant, le législateur a certainement voulu les en distinguer. Nous trouverons la raison de cette distinction dans leur objet, mais nous verrons que c'était là un idéal que s'était plus ou

moins proposé le législateur et dont il s'est peu à peu écarté, de telle sorte qu'il faut y ranger certains établissements ne portant pas ce nom et qu'il faut en exclure des services intitulés Offices nationaux.

Au premier abord, les offices paraissent s'occuper d'objets très divers : on y voit pêle-mêle la Propriété industrielle, l'Azote, le Tourisme, les Pupilles de la Nation, les Biens et Intérêts privés, etc... Il importe donc de les classer d'après leur caractère commun que la loi nous fournit elle-même. Par exemple, l'Office de l'Azote (loi du 11 avril 1924, art. 2) a pour objet exclusif la fabrication et la vente des engrais et produits azotés. L'Office de la Navigation a pour objet : 1° de centraliser et de publier les renseignements de toute nature sur la navigation intérieure ; 2° de rechercher les moyens de développer la navigation intérieure, de provoquer et de prendre au besoin les mesures nécessaires à cet objet. L'Office des Pupilles de la Nation a pour but : 1° de prendre ou de provoquer les mesures en faveur des Pupilles de la Nation ; 2° de répartir entre les Offices départementaux les dons, legs et fondations faits à lui ; 3° de donner son avis sur différentes questions, gestion financière des Offices départementaux, garde des pupilles ; 4° de statuer sur les recours contre les décisions des Offices départementaux ; 5° de coordonner et de diriger l'action de ceux-ci.

De la masse de ces textes, on peut déduire que les Offices nationaux se proposent des objets tels que l'on peut classer ces établissements en sept catégories : 1° Certains sont des entreprises d'utilité générale destinées à ne réaliser aucun profit, tels les Offices des Mutilés, des Pupilles, des Prêts d'honneur. 2° D'autres se proposent d'encourager les initiatives privées par des subventions. Presque tous ont cette fonction ; n'y échap-

pent que les prêts d'honneur et les biens et intérêts privés. 3° D'autres coordonnent les initiatives privées et les renseignements. C'est un but également commun à tous les offices, sauf les deux précités et qui se rapproche beaucoup de l'objet précédent. 4° Certains empêchent les fraudes : Office de la Propriété industrielle. 5° D'autres ont pour objet la défense nationale : les Offices de l'Azote et des Combustibles liquides doivent permettre à la France de ne manquer ni de carburant, ni d'engrais, ni d'explosifs. 6° D'autres améliorent et aménagent les forces productives nationales : Offices de la Navigation, des Combustibles liquides, de l'Azote, des Recherches scientifiques, des Pêches maritimes. 7° D'autres ont un but spécial : l'Office des Biens et Intérêts privés a pour but la liquidation et le transfert des propriétés ennemies ordonnées par le traité de Versailles.

On peut ramener ces objets différents à quelques caractères encore plus généraux. On observe, en effet, que certains offices ont pour but le développement des industries privées et leur coordination par des moyens non commerciaux qui sont, par exemple, l'enseignement, la subvention, le renseignement. Certains ont un caractère technique marqué, leurs fonctions les obligent à s'entourer non seulement de compétences, comme le fait n'importe quelle entreprise publique ou privée, mais de techniciens, de spécialistes. Ce sont les Offices de Recherches scientifiques, des Recherches agronomiques, des Pêches, des Combustibles liquides. Une deuxième catégorie comprend les offices qui, poursuivant le même objet, cherchent à y atteindre par des moyens commerciaux, c'est-à-dire en agissant comme des établissements privés et par des moyens du droit privé, participation et gestion. Elle comprend l'Office de la Navigation et celui de l'Azote. Enfin, certains offices ont pour but,

outre les renseignements, des entreprises sans profit mais d'utilité générale : Offices des Mutilés, des Pupilles, des Prêts d'honneur, du Combattant, de l'Hygiène sociale. Ce sont là des établissements à but purement humanitaire et secourable qui n'ont aucune relation avec l'industrie ou le commerce. Un office échappe à toute classification par le caractère très spécial de son objet : c'est l'Office des Biens et Intérêts privés, d'ailleurs appelé à disparaître, cet objet étant essentiellement temporaire.

Pour trouver un critérium net de l'Office national, il faut alors éliminer, parmi les établissements portant ce titre, ceux qui ne répondraient pas à cette définition idéale et, par conséquent, rechercher en quelle manière les Offices nationaux doivent être différents des autres établissements publics. En effet, si leurs fonctions peuvent être remplies par toute autre administration, il n'est pas besoin de leur donner un titre spécial, caractéristique d'un régime spécial. L'administration a un but politique, c'est-à-dire général. Elle veille aux besoins généraux du pays, justice, police, armée, assistance, hygiène, maintien de liberté publique. C'est son rôle primitif essentiel. A celui-ci s'ajoute depuis un certain nombre d'années un rôle économique, c'est-à-dire que l'Etat intervient dans le commerce et l'industrie privés soit par des mesures législatives, soit en s'établissant lui-même entrepreneur. L'administration a été organisée pour son rôle politique et non pour son rôle économique. Elle a été formée pour satisfaire à l'intérêt général et non pas à l'intérêt particulier. Il y aurait à craindre des inconvénients assez graves si l'administration assurait directement ce rôle. Il en résulte la nécessité de créer certains organismes publics intermédiaires entre l'administration et l'industrie privée avec laquelle ces organismes sont en

contact journalier. Il ne convient pas que ce contact se fasse directement dans l'entreprise privée et l'administration, d'autant plus que celle-ci subventionne souvent celle-là. Il y a là une nécessité d'honnêteté et de régularité ; du moment que l'on accepte l'intervention de l'Etat, on est logiquement obligé de constituer des organismes distincts pour gérer ces entreprises publiques. C'est de là qu'est venu le mouvement qui a éliminé du budget général tous les services plus ou moins commerciaux, pour en faire des budgets annexes, puis même souvent pour leur donner encore plus de liberté en en faisant des établissements d'Offices nationaux soumis à un régime spécial, parce que s'occupant de questions qu'il ne convient pas de voir traiter par l'administration.

Or, nous constatons que les offices rangés par nous dans la troisième catégorie ont un objet général qui ne répugne en rien à être poursuivi par l'administration. Celle-ci s'occupe déjà, par l'intermédiaire soit de services publics, soit d'établissements publics, d'objets tout à fait analogues : Assistance publique, Habitations à bon marché, Etablissements de Bienfaisance, Office du Travail (cet Office est un simple service du ministère du Travail). Les services relatifs à des prêts d'honneur ou à des mutilés ne présentent aucune distinction fondamentale avec ceux-là. Le principal but, sinon le seul, de leur création a été de leur donner la possibilité de recevoir des dons et legs. C'est d'ailleurs un argument toujours invoqué lorsqu'on érige un service en établissement public. On pense que les donateurs seront plus généreux lorsqu'ils sauront que leurs libéralités n'iront pas se perdre dans le budget général. Mais point n'est besoin pour atteindre ce but de les ériger en Office national.

Au contraire, les Offices nationaux de la première caté-

gorie ont pour objet principal le développement et la coordination des entreprises privées. Pour les raisons exposées plus haut l'administration ne peut se charger de ce rôle. Il est alors plus légitime de ranger, dans une catégorie distincte, les établissements se détachant nettement de l'ensemble des autres services publics. Le nom comme le régime de l'Office national est donc parfaitement justifié pour ces établissements, mais on pourrait l'étendre à d'autres services de l'Etat.

En particulier, on l'a fait avec l'adjonction du qualificatif « industriel » pour des services dont le seul exemple est actuellement l'Office national Industriel et de l'Azote. Il y a d'ailleurs eu des propositions pour transformer en Offices nationaux industriels les Mines de potasse, les Tabacs et les Allumettes. On a défini ce mode d'exploitation « une entreprise industrielle constituée sous forme de Société anonyme dans laquelle l'Etat représenterait les actionnaires et, de ce fait, posséderait les droits de ces derniers » (1). Ceci est inexact, car le capital action est inexistant dans l'Office national qui, à ce point de vue, n'est pas conforme aux règles du droit commercial. Cette société anonyme sans capital revient donc à être une régie d'Etat assouplie, caractérise essentiellement, ce qui fait son analogie avec les autres Offices nationaux non industriels) par l'interposition d'un Conseil d'administration possédant des pouvoirs propres plus ou moins larges entre le ministre et le personnel d'exécution.

Quant aux Offices nationaux non industriels, le législateur s'est toujours préoccupé, non pas tant d'en faire des services propres à réaliser des bénéfices, que des organismes

(1) Rapport Perrier sur les Mines de Potasse, page 722.

destinés à seconder et à diriger l'industrie privée. Il y a là une conception nouvelle de l'interventionnisme opposé au socialisme et au collectivisme ; au lieu de substituer l'Etat à l'individu dans l'exploitation des industries, au lieu de réaliser le monopole absolu que l'expérience de la guerre a une fois de plus prouvé ruineux, on laisse la direction des entreprises à ceux qui la possèdent actuellement, mais on établit au-dessus d'elle une coordination, un contrôle par le pouvoir central ; c'est celui-ci qui donne l'impulsion générale, et, pour grouper les activités privées trop souvent désordonnées, pour leur assurer l'unité, au lieu de les absorber, on se contente de les diriger. Cette conception d'interventionnisme pourrait se réaliser par l'Office national qui a justement pour but de renseigner, de coordonner les efforts et qui, s'il exerce un commerce, le fait sans monopole et qui, enfin, a toujours un objet d'intérêt national.

Il est intéressant à ce point de vue de jeter un coup d'œil sur la législation italienne; celle-ci connaît les Offices nationaux créés sur le modèle de ceux de la France : il y a un Office du Pétrole, un Office du Commerce extérieur, un Office de la Soie, qui ont tous pour but de coordonner et d'organiser la production, de développer les initiatives privées, et, au besoin, d'intervenir elle-même. A côté des offices existent des corporations, services d'Etat sans personnalité, groupant en neuf catégories toutes les professions exercées en Italie. Ces corporations ont le même but que les Offices nationaux, ils assurent « la discipline de la production ».

C'est cette conception que pourrait réaliser en France l'Office national sans rien changer à la législation ; nous réservons ce titre aux établissements publics d'intérêt général possédant la personnalité morale et l'autonomie finan-

cière, chargés par des moyens variés de provoquer et au besoin prendre eux-mêmes les mesures tendant à développer un commerce ou une industrie d'intérêt national. C'est à cette définition que répondent les offices des deux premières catégories et ce n'est qu'en s'y conformant que l'on peut donner de l'unité à la législation des Offices nationaux.

Par cette analyse même nous avons pu constater combien certains offices se rapprochent peu de cette notion. « Office national » est devenu un terme générique où l'on range pêle-mêle tous les services que l'on veut rendre autonomes. Il nous suffira de citer les innombrables projets d'offices nationaux plus ou moins avortés : Office national de l'Habitation, de l'Exploitation des Mines, de l'Outillage pour le redressement financier, des Opérations de Change, de la T. S. F., du Blé, de l'Enfance, du Crédit maritime, des Familles nombreuses, des Informations et Compensations commerciales de Rachat et d'Amortissement, des Routes, des Tabacs, de la Famille et de la Natalité, de l'Hygiène élémentaire, des Allumettes. Il y a là un mélange assez hétéroclite qui montre bien que l'Office national est devenu un mot passe-partout commode pour accorder sans difficulté à des bureaux, une autonomie, qui les soustrait en grande partie au contrôle de l'administration supérieure et leur permet de vivre paisiblement en marge du budget et d'ailleurs, la plupart du temps, à ses frais.

D'autre part, pourquoi ne pas ranger sous la dénomination d'Office national d'autres établissements autonomes ? Le rapport des experts y place l'Institut des Recherches agronomiques, l'Agence générale des Colonies et la Caisse de la réunion des Musées nationaux. On comprend fort bien que, dans l'état actuel des choses, on y range la réunion des Bibliothèques nationales, les Institutions nationales de

Sourds-Muets, la Légion d'honneur, les Chemins de fer de l'Etat, la Caisse de retraite des Ouvriers mineurs et bien d'autres encore dont l'énumération serait fastidieuse. Il n'y a pas de différence d'administration, ni d'objet, ni d'autonomie avec les établissements actuellement baptisés Offices nationaux. Le législateur n'a peut-être pas une intention arrêtée de faire de l'Office national ce que nous l'avons défini. En tous cas les textes relatifs à certains offices rangés par nous dans la première et la deuxième catégories, et surtout le courant des idées de socialisation, d'économie mixte, d'Etat actionnaire, qui furent en faveur aux beaux jours de la création des offices peuvent nous justifier ; l'idée d'Office national a été détournée de son sens primitif et c'est à l'heure actuelle une catégorie artificielle.

PARAGRAPHE 2

SERVICES ÉCONOMIQUES ET SERVICES ADMINISTRATIFS

Nous avons déjà noté la différence qui existe, parmi les établissements autonomes, entre ceux ayant pour objet un commerce ou une industrie et ceux constituant un simple service administratif. Nous verrons plus loin une définition du service économique. Pour le moment, on peut dans l'ensemble le caractériser par ce fait que l'Etat, en le gérant, cherche à être rémunéré de ses frais. Cette notion ne se confond ni avec celle de gestion industrielle ni avec celle d'autonomie financière. En effet, par gestion industrielle, on entend une dérogation aux règles budgétaires et compta-

(2) Titre II, page 63.

bles telle que le service, qui fait l'objet de cette mesure, puisse s'administrer suivant les usages des entreprises privées. Ce sera par exemple la division des comptes en compte de premier établissement et compte d'exploitation, la constitution d'un fonds de roulement (1). Dans l'état actuel des choses, si l'Etat français administre plusieurs services économiques, tous ne sont pas l'objet d'une gestion industrielle: nous citerons par exemple l'Imprimerie Nationale, les journaux officiels, les manufactures de l'Etat en Alsace-Lorraine; au contraire, les P. T. T., le service des Poudres et Essences nous montrent la réunion des deux éléments.

D'autre part, ceux-ci sont indépendants du degré d'autonomie attribué aux services. L'Imprimerie Nationale, comme les P. T. T., font l'objet de budgets annexes, l'Office national de l'Azote, dont la gestion est industrielle, est un établissement public, de même que les manufactures nationales encore soumises aux règles de la comptabilité publique, le monopole de l'alcool est géré sous forme de compte spécial. On voit donc que des classifications fondées soit sur l'existence d'une gestion industrielle, soit sur le degré d'indépendance financière ne se confondent pas.

Sous ces réserves nous pouvons établir une liste approximative des services économiques et des services administratifs possédant l'autonomie financière. Parmi les premiers nous rangeons l'Office national industriel de l'Azote, l'Office national de la Navigation intérieure, les Ports autonomes, les Manufactures nationales de Sèvres, des Gobelins et de Beauvais, la Caisse d'amortissement en tant que gérant le service de l'exploitation industrielle des Tabacs, les Mines de la Sarre, les Mines de potasse d'Alsace-Lorraine, les

(1) Voir Chapitre I, §1.

Chemins de fer de l'Etat, les Chemins de fer d'Alsace-Lorraine, le Monopole de l'alcool industriel actuellement objet d'un compte spécial.

Les établissements n'ayant pas le caractère industriel et commercial sont fort nombreux et l'énumération en serait dépourvue d'intérêt. Ce sont ceux qui sont habituellement désignés sous le nom d'établissements publics. Une première liste en est donnée en annexe à chaque projet de budget, par suite de l'application de l'article 59 de la loi du 29 juin 1918. Mais elle est incomplète puisqu'elle ne donne que les noms des établissements recevant les subventions de l'Etat. Une deuxième liste est fournie par la lecture des états détaillés du projet de budget, auxquels il faut encore en ajouter d'autres, telles que les universités. On peut classer ces services en quatre grandes catégories : 1° les établissements ayant trait à l'enseignement, par exemple les universités, les bibliothèques, les musées. 2° Les établissements d'assistance, par exemple les hôpitaux, l'Office national des Pupilles de la Nation. 3° Les établissements destinés à collaborer avec les particuliers pour des questions ayant trait à la vie économique, par exemple les Offices nationaux des pêches maritimes, des Combustibles liquides, etc., etc... 4° Les établissements financiers Caisse de gestion des bons de la Défense nationale, par exemple.

Cette distinction entre services administratifs et services industriels est fondamentale. En effet, nous nous sommes attachés à le démontrer pour les offices nationaux, les premiers présentent une grande affinité avec les bureaux ou directions de ministères. Ce sont des branches de l'administration auxquelles on a accordé l'indépendance dans le but, en somme, d'alléger le pouvoir central du fardeau de tâches trop nombreuses et trop variées, ou trop souvent pour des

raisons assez étrangères à la bonne marche des services. Dans le deuxième cas, on se trouve en face de services beaucoup plus importants, ayant des objets nouveaux et soumis à des règles entièrement différentes de celles qui régissent normalement les administrations publiques. Ils sont chargés d'une gestion industrielle et commerciale et l'autonomie financière a pour but de leur permettre une assimilation aussi poussée que possible aux entreprises privées, prises comme modèle en l'occurrence. Leur indépendance est donc beaucoup plus justifiée en ce cas.

D'autre part, les services administratifs sont en grand nombre. Ils sont qualifiés diversement, mais leur constitution et leur objet n'en restent pas moins sensiblement analogues, et les nouveaux services autonomes ne font que continuer un mouvement de déconcentration commencé au siècle dernier. L'étude des offices nationaux nous a montré qu'un même nom cache des réalités diverses et que l'Office national des Recherches scientifiques, par exemple, est beaucoup plus différent de l'Office national de l'Azote que du Conservatoire des Arts et Métiers. Les services économiques sont moins nombreux mais plus importants, et leur objet se différencie nettement suivant la branche d'industrie où ils exercent leur activité : mines de charbon, de potasse, transports, fabrication d'engrais, etc...

C'est pourquoi nous séparerons l'étude de chacune de ces deux catégories de services autonomes. Nous étudierons en premier lieu les services administratifs parce que, chronologiquement, ce sont eux qui, les premiers, ont reçu l'indépendance. Comme leurs fonctions ne présentent pas de différences primordiales et que leur nombre est relativement grand, nous les analyserons tous ensemble, d'après leur formule la plus récente, l'Office national, où l'idée

d'autonomie a été développée le plus logiquement et pour laquelle les textes sont les plus nombreux et les plus explicites. Au contraire, dans le titre II, nous examinerons les services industriels un à un, en nous efforçant de dégager pour chacun d'eux leurs caractères propres qui varient avec leurs objets.

CHAPITRE IV

Le régime administratif des services administratifs

PARAGRAPHE PREMIER

LES ORGANES DE DIRECTION

Le régime administratif a été calqué sur celui des sociétés privées. En effet, ces services ont à prendre de nombreuses décisions quant à la gestion de leur patrimoine et à l'accomplissement de la fonction qu'ils doivent remplir. Le meilleur modèle a paru être celui des sociétés privées. Il faut toutefois remarquer que le détail des règles est infiniment variable pour deux raisons : la première est l'absence d'idées générales, d'un plan préconçu, la seconde est la diversité de but de ces offices qui nécessite des organes divers adaptés à des fonctions diverses. Cependant, on retrouve en général les éléments suivants : un Conseil d'administration, organe de décision, un directeur, organe d'exécution. Le troisième, que j'appellerai Conseil supérieur, a été emprunté à l'organisation générale des services publics : les ministres s'entourent, pour s'éclairer dans leurs décisions, de conseils facultatifs, de commissions diverses, composés de person-

nalités compétentes représentant tous les intérêts que met en jeu la marche de ces services ; par exemple le Comité consultatif de l'Enseignement public, le Comité consultatif des Arts et Manufactures, le Conseil supérieur des Beaux-Arts. Ils donnent des avis, collaborent à la préparation des lois et des décrets, examinent les questions intéressant les services. Ces conseils ont été conservés dans les services détachés de l'administration générale et se retrouvent ainsi dans beaucoup d'établissements publics. Cette classification est d'ailleurs rudimentaire ; il ne peut en être autrement, car les attributions réciproques du Conseil d'administration et du Conseil supérieur s'enchevêtrent souvent et varient avec les services ; quelquefois même le Conseil d'administration est un véritable Conseil supérieur, son rôle étant rempli par une section permanente.

Le Conseil d'administration est l'organe essentiel, l'assemblée qui dirige et ordonne. Les règles relatives à sa formation sont à peu près constantes : la durée du mandat n'est jamais supérieure à quatre ans, les membres doivent être Français et jouir de leurs droits civils et civiques. Il semble que seuls les hommes puissent en faire partie, certains textes prévoyant expressément la présence des femmes (Pupilles de la Nation), d'où l'on peut déduire que la règle générale est l'exclusion des femmes. Le Conseil se renouvelle toujours partiellement et les membres sortants peuvent redemander le renouvellement de leur mandat. Ceux qui n'exercent plus les fonctions qui avaient motivé leur désignation cessent de plein droit d'en faire partie ; cette mesure concerne surtout les directeurs des ministères. Les fonctions des membres du Conseil d'administration sont toujours gratuites, les seules rémunérations possibles sont celles accordées à raison de mission, de frais de voyage, ou

de séjour à l'occasion du fonctionnement du service. Ces dispositions ont d'ailleurs pour conséquence l'attribution de missions de durée exagérée ou étrangères au but de l'Office. Il est interdit aux membres du Conseil d'occuper une fonction quelconque dans une entreprise privée en relations d'affaires ou en concurrence avec l'Office. L'autorisation du ministre est nécessaire pour conserver un intérêt dans une telle affaire.

Les règles de recrutement sont plus variées, ces Offices reposant sur le principe de la collaboration de l'Etat et des particuliers. Pourvu de l'autonomie, détachés de l'ensemble de l'administration, afin de pouvoir être en contact plus étroit avec le public qu'une simple direction de ministère, les Offices ont un Conseil d'administration, dans lequel on adjoint aux délégués du ministre des représentants des divers intérêts mis en jeu par leur action. La composition du Conseil d'administration est donc essentiellement variable avec le but de l'Office, et le mode de recrutement change en conséquence. Ou bien ils sont nommés par le ministre librement dans certaines catégories, délimitées par la loi, ou dans une liste dressée par un corps constitué, ou bien ils sont membres de droit, ou bien ils sont élus par des corps constitués que désigne la loi. Mais la majorité reste toujours aux membres nommés par le ministre. Par exemple le Conseil de l'Office des Pêches maritimes comprend vingt-cinq membres : un conseiller d'Etat, un ingénieur hydrographe, neuf personnalités scientifiques, quatorze personnalités choisies parmi les armateurs, mareyeurs, etc., tous nommés. Le Conseil d'administration de l'Office du Commerce extérieur comprend dix-neuf membres : deux sénateurs et deux députés

élus par les Chambres respectives; le président de la Chambre de Commerce de Paris, membre de droit, dix personnes désignées librement par arrêté du ministre du Commerce, quatre représentants élus par l'Association des Présidents de Chambres de Commerce de France. Parfois, le Conseil d'administration est, pour la totalité, élu par le Conseil supérieur consultatif ou l'organe qui en tient lieu.

Le rôle de ce dernier élément est assez difficile à déterminer. Tantôt c'est un simple organe consultatif destiné à ne donner que des avis et se réunissant rarement ; c'est alors une assemblée de compétences dont la principale fonction est d'élire en partie des membres du Conseil d'administration (Office national des Mutilés de la guerre). Tantôt ce Conseil supérieur possède des pouvoirs plus étendus qu'il partage avec le Conseil d'administration (Office des Recherches scientifiques), soit que sous ce dernier nom il élise dans son sein une section permanente de nombre plus restreint (Office des Prêts d'honneur). Ce partage des compétences se retrouve dans tous les offices présentant cette dualité d'organes avec des formes diverses qui attestent le manque de clarté et d'unité de la législation.

Ces Conseils supérieurs sont recrutés d'après les mêmes modes que les Conseils d'administration uniques. Il y a des membres de droit, des membres nommés, des membres élus. A titre d'exemple voici la composition du Conseil supérieur de l'Office des Pupilles de la Nation.

1° Membres de droit : le Ministre de l'Instruction publique, président, le Président du Conseil municipal de Paris, le Président du Conseil général de la Seine, les maires des cinq plus grandes villes de France, les présidents des Conseils généraux de cinq départements les plus peuplés, le grand chancelier de la Légion d'honneur, le premier pré-

sident de la Cour de cassation, le directeur de l'Agriculture, le directeur de l'Assistance publique de Paris, le directeur de l'Enseignement supérieur, le directeur de l'Enseignement secondaire, le directeur de l'Enseignement primaire, le directeur des Affaires civiles et du Sceau.

2° Membres nommés : un conseiller d'Etat, un membre du Conseil de surveillance de l'Assistance publique de Paris, un membre du Conseil supérieur de l'Hygiène publique, un représentant du ministère de la Guerre, un représentant de chacun des ministères de la Marine, des Finances, des Affaires étrangères, des Travaux publics, des Colonies. Cinq personnes choisies à raison de leurs compétences spéciales, deux pères et deux mères d'enfants adoptés par la nation, un certain nombre de femmes s'étant fait remarquer par leur dévouement.

3° Membres élus : trois sénateurs, quatre députés, un délégué de l'Institut, un délégué de l'Académie de Médecine, six délégués du Conseil supérieur de l'Instruction publique, six délégués des syndicats agricoles, six délégués des syndicats patronaux, six délégués de l'Office des Mutilés et Réformés de guerre, deux délégués des associations coopératives ouvrières de production et de consommation, quatre délégués des sociétés de secours mutuels, douze délégués des associations philanthropiques s'occupant des orphelins de guerre, douze délégués des associations de mutilés.

On comprend que ces Conseils supérieurs de composition hétéroclite ne soient que rarement appelés à jouer un rôle important dans l'administration de l'Office et le fait que la porportion des membres élus y est beaucoup plus forte que dans les Conseils d'administration, explique que le législateur ne tienne pas à lui donner des pouvoirs étendus, réservant ceux-ci à des personnages nommés et non

pas élus. Leur principale fonction est d'élire une partie des membres du Conseil d'administration. Ou bien ils en élisent tous les membres sans approbation ministérielle (Office des Recherches scientifiques) ou bien ils n'en élisent qu'une partie, l'autre étant désignée par le ministre dans des conditions ordinaires. Les combinaisons sont très variées, car, d'une part, l'effectif des Conseils d'administration varie dans de très larges proportions ; d'autre part, la distinction entre un Conseil d'administration, Conseil supérieur, Section permanente n'est pas fondée, elle ne repose pas sur un besoin réel. Ou bien le Conseil supérieur n'a qu'un rôle consultatif, et alors son existence n'est pas justifiée, ou bien il a un rôle actif, et alors l'exagération du nombre de ses membres porte préjudice à la bonne administration. L'Institut des Recherches agronomiques ne possède pas de Conseil supérieur, alors que l'Office des Recherches scientifiques en a été pourvu, et ce sont là pourtant des établissements ayant un but analogue. Le même manque d'unité se retrouve dans la législation sur le bureau de ce Conseil. Enfin, on peut remarquer que ces Conseils sont presque toujours mixtes, c'est-à-dire que l'on y trouve à la fois des fonctionnaires et des particuliers. La proportion est extrêmement variable. Deux sur 25 dans l'Office des Pêches, 0 sur 8 dans l'Office de la Propriété industrielle. C'est un essai de représentation des intérêts et de collaboration entre les agents de l'administration d'une part, les particuliers, producteurs, vendeurs et consommateurs d'autre part. Il convient de remarquer que, à quelques rares exceptions près, la majorité appartient toujours aux représentants de l'Etat. Cet essai est donc assez peu concluant.

Le troisième organe est le directeur, c'est l'agent d'exécution des décisions du Conseil d'administration. Au point

de vue financier, il est le liquidateur et l'ordonnateur des dépenses. Il est nommé par le ministre, sur proposition du Conseil d'administration. Dans certains offices il n'existe pas et est remplacé par le président du Conseil d'administration ou un des membres. Il est souvent assisté d'un secrétaire général. Un agent comptable spécial, assujetti aux mêmes règles que les comptables publics, prêtant serment et justiciable devant la Cour des Comptes, est chargé sous sa responsabilité de payer les dépenses et d'encaisser les recettes.

Quant au personnel subalterne, son statut est prévu par des décrets et arrêtés spéciaux. Cette soustraction aux règles générales a d'ailleurs pour conséquence de leur attribuer des privilèges fâcheux.

PARAGRAPHE 2

FONCTIONNEMENT

L'organe essentiel est donc le Conseil d'administration. Il importe donc d'examiner quels sont ses pouvoirs, dans quelles limites il peut prendre des décisions sans l'intervention et le contrôle du pouvoir central. C'est cette mesure qui détermine l'autonomie de l'office. Sur ce point, la législation présente encore une grande variété qui tient, soit à l'existence des Conseils supérieurs, soit à la fonction de l'Office, soit à une ancienneté plus ou moins grande ; plus l'Office est récent, plus il est indépendant, et le mouvement qui a accru le nombre de ces établissements a également augmenté la liberté de ceux qui existaient déjà.

Les décisions prises peuvent être classées d'après les textes

en trois catégories : le Conseil statue, il délibère ou il donne un avis, mais, quel que soit le cas, elles ne sont jamais exécutoires de plein droit et immédiatement, elles sont toujours soumises à un contrôle de l'administration supérieure.

Tout d'abord, les délibérations dites définitives ne peuvent être annulées que pour excès de pouvoir ou violation de la loi et des règlements ; cette expression exclut l'annulation prononcée pour simple inopportunité. C'est un simple recours administratif et non un recours pour excès de pouvoir, l'annulation étant prononcée par décret du ministre compétent. Puis viennent les délibérations exécutoires seulement après approbation expresse de l'autorité supérieure, ou bien du ministre, ou bien d'un décret en Conseil d'Etat, notamment pour les dons et legs avec charges. Enfin, certaines délibérations n'ont pas de force exécutoire, ce sont de simples vœux ; au premier cas le Conseil statue, au deuxième il délibère, enfin, au dernier, il donne un avis.

En général, il est spécifié que le Conseil règle les affaires de l'Office (ou toute autre disposition très générale) sous réserve de certaines dispositions qui constituent le classement de l'objet des délibérations. La règle est que le Conseil statue, c'est-à-dire qu'il prend les délibérations exécutoires, sauf annulation dans un délai déterminé et pour des causes également déterminées. Ceci résulte soit des dispositions prévoyant que le cas normal est celui où le Conseil statue (Combustibles liquides, par exemple), soit d'une énumération des délibérations qui renferme la majeure partie des pouvoirs du Conseil. Le décret du 15 mars 1924, par exemple, prévoit que le Conseil d'administration de l'Office national des Prêts d'honneur veille : 1° A l'administration des biens de l'Office; 2° à l'attribution des prêts d'honneur ;

3° à l'acceptation des libéralités sans charges. Ce sont, en général, les délibérations ayant trait à la fonction même de l'Office, par conséquent les plus importantes ; elles sont placées sous le régime le plus libéral. Toutefois, il y a des exceptions. Quand la décision engage des intérêts considérables, l'approbation devient obligatoire et le Conseil ne peut plus que délibérer. Telles sont les acceptations des dons et legs avec charges, des subventions dépassant un certain chiffre, les participations à des entreprises, et, en général, les décisions financières, projets de budget, comptes, parfois dons et legs sans charges ; certains marchés doivent être approuvés par le ministre. Cela réduit singulièrement la liberté, d'ailleurs toute relative, qu'a le Conseil de statuer sur toutes les affaires concernant l'Office, puisqu'aucun acte ne pouvant se faire sans conséquence financière, toutes les décisions importantes sont soumises en fait à l'approbation ministérielle. Signalons enfin les avis que le Conseil émet soit de sa propre initiative, soit sur les questions que lui soumet le ministre, formules vagues, prévoyant ainsi un Conseil technique destiné à éclairer le ministre et qui, en vérité, se réunit très rarement. Dans ce but, certains offices même ne peuvent que donner un avis sur les comptes et l'attribution du fonds de réserve ; c'est là un régime très restrictif.

Le directeur assure le fonctionnement des services et l'exécution des décisions du Conseil d'administration. Il est ordonnateur et administrateur ; ce sont là des pouvoirs très généraux qui l'opposent comme agent d'exécution au Conseil d'administration, organe de délibération. Ses pouvoirs sont parfois limités en ce sens qu'il n'est apte à passer des contrats que jusqu'à un chiffre maximum au delà duquel le Conseil d'administration devient compétent. Mais,

sur ce point, s'est produit une évolution très nette ; les offices créés avant la guerre avaient une liberté d'action beaucoup moins grande que les offices plus récents. Aussi après la guerre, les a-t-on réorganisés en augmentant leurs pouvoirs (Propriété industrielle, Tourisme, Commerce extérieur).

Nous prendrons comme exemple l'Office de la Navigation ; bien que présentant un caractère commercial, car pour lui l'évolution a été très nette. D'après le décret du 27 février 1912, le Conseil d'administration statue sur les projets de travaux et de fournitures inférieurs à 10.000 fr. par an ; les marchés, baux, locations et traités dont la valeur annuelle est comprise entre 1.500 et 5.000 francs par an, la vente, l'achat et l'échange des biens immeubles et des valeurs immobilières de valeur inférieure à 5.000 fr., de biens meubles entre 1.500 et 2.000 fr., l'approbation des décomptes d'entreprises compris entre 5.000 et 10.000 fr., les transactions comprises entre 1.500 et 5.000 francs. Pour les valeurs supérieures à ce chiffre, le Conseil ne peut que délibérer. Quant aux contrats inférieurs aux chiffres minimum indiqués, ils sont passés par le directeur ; il y avait donc là une étroite limitation des pouvoirs.

La faveur croissante de l'idée d'autonomie et la baisse de valeur du franc ont déterminé l'augmentation de ces chiffres. Le décret du 9 février 1921 a pris les dispositions suivantes : Le directeur passe seul les marchés inférieurs à 40.000 francs, les baux de moins de 15.000 francs, les achats et les ventes de meubles de moins de 15.000 francs, les décomptes de moins de 40.000 francs, les transactions de moins de 15.000 francs. Au delà de ces chiffres, le Conseil d'administration statue dans tous les cas. L'importance de l'évolution est marquée par l'absence d'un chiffre maxi-

mum et l'accroissement des pouvoirs du directeur au delà du coefficient de dépréciation de la monnaie, puisqu'à cette époque ce dernier était environ de 3, alors que les chiffres ont été multipliés par 8 ou 10.

CHAPITRE V

Régime financier des services administratifs

Le régime financier des établissements publics en général a été établi d'après les règles appliquées pour l'Etat, avec des simplifications rendues nécessaires et possibles par la moindre importance de leur budget. Le caractère essentiel de cette législation est le manque d'originalité qui n'est d'ailleurs nullement critiquable, ces établissements publics ne présentant aucun caractère commercial. Les principes généraux de la comptabilité publique, tempérés par quelques exceptions, leur sont donc naturellement applicables. La partie la plus importante de ce régime financier est celle concernant le contrôle de l'administration centrale. C'est elle qui, donne la mesure de l'autonomie et permet d'apprécier si on ne peut empêcher un gaspillage de la part des offices tout en leur laissant la liberté nécessaire.

PARAGRAPHE PREMIER

PRÉPARATION DU VOTE DU BUDGET

La préparation du budget est effectuée par les agents mêmes qui l'exécutent, en principe par le directeur, en tous

cas par l'agent qui, préposé à la marche journalière de l'Office, est le plus en contact avec les nécessités quotidiennes. Le système est le même que pour l'Etat, mais comporte plus de précision, puisque grâce au peu d'importance du budget, l'agent qui l'exécute est rigoureusement le même que celui qui le prépare, alors que pour l'Etat il y a séparation entre le ministre et les fonctionnaires par une hiérarchie souvent assez considérable ; de plus, est également réduit ainsi le délai séparant la préparation de l'exécution.

La plupart des offices divisent leur budget en ordinaire et extraordinaire et établissent parmi leurs recettes et leurs dépenses cette même classification. La base de cette distinction est le caractère annuel et permanent des recettes et dépenses ordinaires, le caractère temporaire et accidentel des recettes et dépenses extraordinaires. La raison qui justifie habituellement pour l'Etat l'existence d'un budget extraordinaire est la nécessité de répartir les dépenses anormales sur un grand nombre d'années en y pourvoyant par un emprunt. Ici cette raison ne joue pas et ce classement répond seulement à un besoin de clarté et de bonne administration. En effet, la personnification d'un service a souvent pour but, nous l'avons montré, de lui permettre de recueillir des dons et legs. En fait, il y en a peu ; cela tient à un état de mœurs plus qu'à la législation, mais il suffit de cette possibilité pour qu'un poste spécial soit nécessaire, quitte à inscrire en regard la mention mémoire. De plus, ces legs, quand ils se produisent, représentent un capital important par rapport au budget de l'Office, alors que pour l'Etat c'est un chiffre infime. L'Office ne peut les inscrire dans les recettes ordinaires, sous peine de fausser gravement la sincérité des évaluations, d'où la nécessité du budget extraordinaire où l'on inscrit les subventions acci-

dentelles, les aliénations de biens, les emprunts et les prélèvements sur les fonds de réserve. Quant aux dépenses extraordinaires, elles sont classées d'après la nature de la recette qui doit y faire face, qui, le plus souvent, provient d'un emprunt. Ce seront, par exemple, des frais de construction, des achats d'immeubles ; c'est plutôt l'importance de la dépense qui la rend extraordinaire, alors que, dans le budget de l'Etat, c'est plutôt sa nature.

Les recettes et les dépenses ordinaires forment la grosse partie du budget. Les recettes se classent en six catégories : 1° Les revenus des biens appartenant à l'Office, les immeubles qu'il possède, par exemple, ou le revenu des fonds qui sont en sa possession ; 2° les revenus des dons, legs et libéralités faits à l'Office ; 3° les subventions régulières, soit de l'Etat en général, soit des départements, communes ou établissements publics. Elles tiennent une grande place dans le budget, car les offices perçoivent peu de rémunérations de services rendus. 4° Recettes en rémunérations de services rendus. C'est la catégorie la plus intéressante, car l'Office a été créé dans le but de rendre certains services au public, il perçoit pour cela certaines sommes qui représentent, avec plus ou moins d'exactitude, l'activité de l'Office et, par conséquent, permettent de se rendre compte de son utilité. Ce sont : Ventes de publications éditées par l'Office, frais de renseignements et de documentation, intérêts des avances, taxes perçues, rétributions à l'occasion de travaux, frais d'enregistrement. 5° Produits des taxes assignées à l'Office, par exemple la taxe de 10 % à l'importation du pétrole brut pour l'Office des Combustibles liquides, la taxe additionnelle de séjour pour l'Office du Tourisme, la taxe sur le registre du commerce, les brevets d'invention, les marques de fabrique, pour l'Office de la Propriété indus-

trielle. 6° Des soldes éventuels pris en charge par le fisc au moment de sa constitution ; l'Office des Combustibles liquides, issu du consortium français d'importation de pétrole, s'est vu attribuer les soldes des comptes spéciaux qui y étaient relatifs.

Quant aux recettes extraordinaires, ce sont toutes des recettes en capital, importantes et exceptionnelles ; les capitaux provenant de l'aliénation des biens ou des dons et legs ou des fonds empruntés, des subventions accidentelles. Ces énumérations ne sont pas limitatives.

Il faut noter l'existence d'un crédit pour dépenses imprévues. Le directeur engage seul les dépenses portées à ce chapitre dans la limite prévue par le Conseil d'administration. C'est un système destiné à éviter les crédits supplémentaires.

Le budget, une fois préparé, est présenté au Conseil d'administration de l'Office. Le pouvoir d'examen de cet organe n'est pas toujours qualifié de la même manière ; le budget est présenté, ou soumis pour avis, ou voté, ou délibéré. Il semble qu'il y a là des droits différents, le vote comportant certainement un pouvoir plus étendu qu'un simple avis, sans qu'on puisse toutefois établir des distinctions très nettes pour les autres cas.

En tous cas, le budget est soumis toujours, en dernier lieu, à l'approbation du ministre compétent. Or, s'il examine le budget au point de vue de l'objet de l'Office, il peut y apporter des modifications souhaitables pour un meilleur fonctionnement, mais qui ne sont pas inspirées par le souci de l'équilibre du budget de l'Office ou de celui de l'Etat, ce dernier versant le plus souvent une subvention à l'Office. Le contrôle du ministre des Finances serait indispensable, car, seul, il pourrait empêcher les dépenses

injustifiées. Or, à l'heure actuelle, ce contrôle n'est que très rarement réalisé (Offices des Prêts d'honneur, des Combustibles liquides, du Tourisme, Caisse du Crédit agricole), le budget est de plus communiqué au ministre quinze jours avant son examen par le Conseil d'administration. Ce sont là d'excellentes mesures de contrôle, mais malheureusement fragmentaires. Cette approbation ministérielle comporte certainement le pouvoir de transformer les postes et de changer les chiffres du budget, notamment de rétablir les dépenses obligatoires qui ne seraient pas mentionnées. Dans quelles mesures le Conseil d'administration et le ministre partagent-ils leurs prérogatives? C'est ce qu'il est très difficile de déterminer ; il semble, en tout cas, que ni l'un ni l'autre ne cherchent à enrayer les dépenses, si l'on en juge d'après les observations de la Cour des Comptes.

PARAGRAPHE 2

EXÉCUTION DU BUDGET

L'exécution du budget est assurée par deux catégories d'agents : les ordonnateurs et les comptables, dont la séparation est rigoureusement assurée.

L'ordonnateur est le directeur de l'Office, ou celui qui en tient lieu. Aucune dépense ne peut être engagée que par lui et dans la limite des crédits régulièrement inscrits au budget. Il a seul le pouvoir d'ordonnancer. Tous virements d'un chapitre à un autre est interdit. Le contrôle des dépenses engagées a été étendu à tous les établissements publics par la loi du 30 avril 1921 (article 40) et la loi du

10 avril 1922 (article 8), mais cette mesure n'est encore appliquée qu'à un petit nombre d'offices (1). La liquidation et l'ordonnancement sont effectués sur le vu des pièces justificatives ; le mandat de paiement émis, le rôle de l'ordonnateur est fini et c'est le comptable qui entre en jeu.

Pour tous les offices, il est spécifié que les opérations de recettes et de dépenses sont effectuées par un agent comptable, chargé seul, et sous sa responsabilité, de faire toute diligence pour assurer la rentrée des revenus et créances, legs, donations et autres ressources de l'Office, de faire procéder contre le débiteur en retard aux exploits, significations, poursuites et commandements, à la requête du directeur, et d'acquitter les dépenses mandatées par celui-ci. Cet agent comptable est nommé par décret du ministre compétent avec l'agrément du ministre des Finances. Il est soumis aux mêmes règles générales que les comptables d'Etat. Il encaisse les recettes et a, à cet égard, tous les pouvoirs nécessaires pour effectuer les poursuites. Il paie les dépenses et toujours, comme les comptables d'Etat, est responsable à la fois comme payeur et comme caissier. Il existe également des régisseurs d'avance dans la limite d'un montant maximum fixé par décret. Les méthodes d'encaissements et de paiement ont été modernisées dans la législation la plus récente ; les comptables sont autorisés à faire usage de chèques, de virements de comptes et de chèques postaux. Les fonds libres sont versés au Trésor en compte-courant, sans intérêt, et les fonds excédant les besoins prévus peuvent être placés en valeurs de l'Etat.

(1) Rapport de la Cour des Comptes au Président de la République sur les comptabilités vérifiées en 1924-1925. Référé au Ministre des Finances, page 190.

Les services financiers s'exécutent par gestion et par exercice. Ces termes sont employés dans le même sens que dans la comptabilité de l'Etat. L'ordonnateur tient un compte d'exercice, le comptable tient un compte de gestion. Les périodes complémentaires sont en général identiques à celles de l'Etat. Mais les offices ne possèdent pas comme l'Etat un système pour les exercices clos. Dans ces conditions, où placer les restes à recouvrer et à payer, à quel budget attribuer les premiers, sur quel crédit imputer les seconds, enfin que faire des excédents de recettes qui se présentent en fin d'année ? Deux systèmes ont été employés : dans le premier, en cours d'exercice, des crédits supplémentaires sont proposés et votés dans la même forme que les budgets ordinaires. L'excédent annuel des recettes et les recettes affectées aux exercices clos sont versés à un fonds de réserve et employés en rentes sur l'Etat. Les prélèvements sur ce fonds sont décidés par le ministre, après avis du Conseil d'administration et sur proposition du directeur. Ce fonds de réserve joue pour les offices le même rôle que le Trésor pour l'Etat. C'est d'ailleurs le système employé actuellement pour les colonies.

Ce système a l'inconvénient de ne pas faire nettement apparaître les restes afférents aux exercices clos. Il a été modifié en 1927 pour l'Office des Combustibles liquides : les fonds libres continuent à être versés au compte courant avec le Trésor, quant aux restes afférents aux exercices clos, ils sont annulés et reportés au budget de l'exercice où la clôture a eu lieu. L'excédent final éventuel est reporté au budget en cours, et la part de cet excédent dépassant les besoins prévus est versée au fonds de réserve.

Un autre système consiste à reprendre le budget primitif dans un budget additionnel où l'on fait entrer les restes à

payer et à recouvrer, les excédents divers. Ce procédé est emprunté à la législation coloniale. C'est une suite du budget primitif qu'il complète et rectifie au moyen des données les plus récentes ; il est voté en mai quand les résultats de l'exercice expiré sont connus. Il comporte trois éléments distincts : 1° Les restes à payer et à recouvrer de l'exercice qui vient d'être clos ; il joue ainsi le rôle des crédits supplémentaires et du compte spécial du Trésor dans le budget de l'Etat. 2° Les excédents des exercices clos, c'est-à-dire les bénéfices réalisés par ces exercices ; il a ainsi le rôle de l'ancien fonds de réserve de la dette flottante de l'Etat. 3° Les recettes non prévues au budget primitif (recettes oubliées ou libéralités récemment intervenues) et les crédits nouveaux affectés aux dépenses nouvelles : ici, c'est le rôle rectificateur du budget primitif que jouent les crédits supplémentaires pour l'Etat. Ce système paraît assez rationnel.

PARAGRAPHE 3

CONTROLE DE L'EXÉCUTION DU BUDGET

Sur toutes ces opérations, l'Office doit exercer un contrôle. C'est un établissement autonome financièrement, mais en même temps un démembrement de l'Etat. L'administration financière de l'Office sera par suite soumise à deux contrôles : celui du Conseil d'administration et celui du pouvoir central, mais ce dernier s'exercera non seulement sur le comptable et l'ordonnateur, mais encore sur le Conseil d'administration.

Certaines mesures sont prises avant tout contrôle pour ménager l'intervention du pouvoir central : tout d'abord

c'est la présence constante d'un fonctionnaire de l'administration des Finances dans le Conseil d'administration, et parfois l'introduction dans ce même Conseil du contrôleur des dépenses engagées avec voie consultative pour les questions d'ordre financier. (Office des Combustibles liquides, décret du 14 septembre 1925, article 30.) D'autre part, le budget est toujours soumis à l'approbation des ministres intéressés et parfois du ministre des Finances, car jamais de pleins pouvoirs ne sont donnés au Conseil d'administration à cet égard.

Ces mesures facilitent le contrôle proprement dit qui s'opère sur l'exécution du budget. L'ordonnateur tout d'abord est contrôlé de deux manières, sur place et sur pièces. Sur place la première intervention est celle du contrôleur des dépenses engagées, qui, tout au moins, empêche l'ordonnateur d'engager des dépenses excédant ouvertement les crédits ou dont la nature n'a pas été prévue au budget. D'autre part le comptable empêche les abus que l'ordonnateur pourrait commettre : en effet, il doit s'assurer que les règles financières relatives à l'exercice sont bien observées, et ceci surtout à certaines époques de l'année. Dans certains offices, jusqu'au 31 mars, l'ordonnateur peut émettre des mandats sur trois budgets distincts, le budget principal de l'année en cours, le budget principal et le budget additionnel de l'année précédente, et du mois de mai au 31 décembre sur le budget principal et le budget additionnel de l'année. Le comptable doit ensuite s'assurer qu'il y a service fait par l'examen des pièces justificatives dont la nomenclature est établie par des règlements spéciaux.

L'ordonnateur, d'autre part, est soumis à l'autorité et du Conseil d'administration de l'Office et du ministre compétent. Mais ce sont là des interventions à posteriori qui se

font sur le vu des comptes établis par l'ordonnateur. C'est sur ces comptes établis en partie simple que le Conseil d'administration de l'Office est appelé à statuer vers le mois de juillet de l'année suivante, celle qui donne son nom à l'exercice. En août, c'est au ministre de statuer. C'est lui qui règle les comptes définitivement, en contrôlant ainsi non seulement la gestion de l'ordonnateur, mais celle de l'Office en général. Parfois, c'est le Parlement lui-même qui est appelé à statuer sur le compte de l'ordonnateur (Office des Combustibles liquides).

Le comptable est de même soumis au contrôle sur place et sur pièces et pour le faciliter des mesures ont été prises, communes d'ailleurs à tout comptable maniant les deniers publics et identiques à celles prises à l'égard des comptables directs du Trésor : interdiction d'exercer le commerce, unité de caisse, unité de comptabilité, comptabilité en partie double. Le contrôle sur place s'effectue d'abord par l'ordonnateur, la dualité des fonctions entraînant une surveillance réciproque des deux agents. Le contrôle hiérarchique est représenté par la vérification que fait un délégué du Conseil d'administration au 31 décembre de chaque année des sommes en caisse et des valeurs mobilières en portefeuille. Mais le contrôle le plus important est celui de l'inspecteur des Finances, auquel succède un contrôle sur pièces effectué d'abord par le Conseil d'Administration, ensuite par la Cour des Comptes.

PARAGRAPHE 4

LES ASSIGNATIONS D'IMPOTS

Il nous reste à signaler que certains offices, bien que détachés de l'Etat, en ont gardé une attribution essentielle,

celle de percevoir des impôts. D'une part on a attribué le produit de certaines taxes des offices; d'autre part on les a chargés de lever certains impôts qu'ils reversent ensuite intégralement à l'Etat. Parmi les premiers nous rangerons l'Office des Combustibles liquides qui perçoit une taxe de 10 francs par tonne déclarée à l'importation de pétrole brut. L'Office du Tourisme perçoit une taxe additionnelle à la taxe de séjour dont le produit va à raison de 25 % à l'Institut de Climatologie, et à raison de 75 % à l'Office du Tourisme. Il reçoit en outre une somme d'un million sur le produit de la taxe sur les jeux. L'Office de la Propriété industrielle perçoit des taxes sur le registre du commerce, sur les brevets d'invention et sur les marques de fabrique. En outre, les Offices du Tourisme et de la Propriété industrielle perçoivent le premier la taxe de séjour, le second la taxe sur les brevets d'invention, en même temps que celles qui leur sont attribuées, mais pour le compte du Trésor. Elles font l'objet d'un état spécial où apparaissent en recettes les produits de la taxe, en dépenses les frais de perception.

TITRE II

L'Autonomie financière des Services industriels

L'Etat, pour diverses raisons exposées plus haut, a été amené à gérer des exploitations industrielles à l'heure actuelle assez nombreuses.

On peut les définir : « Les exploitations ayant pour objet principal la vente avec ou sans monopole de produit ou de services. Il faut en exclure les établissements d'enseignement, les établissements agricoles modèles, même vendant des produits, les établissements purement financiers, annexés au Trésor, même quand ils travaillent pour des particuliers. Ces établissements ne sont pas industriels : l'Etat ne recherche pas, en les administrant, à être rémunéré de ses frais » (1). Cette définition très nette nous conduit à exclure de cette étude la Caisse des Dépôts et Consignations, la Caisse de gestion des bons de la Défense, la Caisse d'Epargne, la Caisse de Crédit agricole. D'autre part, nous ne traiterons pas non plus les ports autonomes qui, au point de vue administratif et financier, présentent un caractère essentiellement local.

Avant la guerre, les services industriels étaient soit des monopoles fiscaux, soit des services que la tradition ou un souci du bien public ou de police avaient attribués à l'Etat. Dans la première catégorie on peut ranger le monopole des Tabacs, celui des Allumettes, dans la deuxième catégorie

(1) Journal des Economistes. Janvier 1910, page 40.

le monopole des Poudres et Salpêtres, les Postes, les Télégraphes et les Téléphones, les Chemins de fer de l'Etat, la Régie des Chemins de fer de Saint-Georges de Commier à La Mure, l'Imprimerie nationale, les Journaux officiels, l'administration des Monnaies et Médailles, les manufactures de Sèvres, des Gobelins, de Beauvais, le service des eaux de Versailles et de Marly, l'établissement thermal d'Aix-les-Bains.

Nous avons montré ailleurs comment la guerre a amené l'Etat à assumer un grand nombre de gestions industrielles. D'autre part, le traité de Versailles a restitué à la France certaines exploitations que l'Etat a entrepris de gérer pour son propre compte. Il en est résulté un accroissement du domaine industriel, du fait de l'apport que constituent l'Office national industriel de l'Azote, l'Office national de la navigation, le service de l'alcool idustriel pour le premier cas, les mines de potasse d'Alsace-Lorraine, les mines de charbon de la Sarre, les chemins de fer d'Alsace-Lorraine pour le deuxième cas. Cette extension considérable a rendu nécessaire une solution du mode d'exploitation industrielle de l'Etat, qui réunisse les qualités de rapidité et d'uniformité. Or, à l'heure actuelle, il n'en est rien : les usines de potasse, les mines de la Sarre, le monopole de l'alcool industriel attendent encore le vote des textes depuis longtemps préparés ; le service des Poudres et Essences, les P. T. T., font l'objet de budgets annexes. Les Chemins de fer de l'Etat, ceux d'Alsace-Lorraine, l'Office de l'Azote, l'Office de la Navigation, les manufactures de Sèvres, Gobelins et Beauvais sont des établissements autonomes, encore que le contrôle du pouvoir central présente d'assez notables différences pour chacun d'eux. Quant aux autres services, rien n'a été changé. Ces statuts n'ont d'ailleurs rien de

définitif, car de nombreuses protestations se sont déjà élevées de la part soit du Parlement, soit de la Cour des Comptes, soit des usagers, protestations qui montrent que l'on n'a pas encore atteint le régime idéal.

L'autonomie financière semble seule permettre une exploitation rationnelle. Mais cette idée n'a pas été réalisée pratiquement pour tous les services industriels qui se trouvent ainsi à des stades d'évolution différente. Citons tout d'abord une exploitation industrielle sans aucune individualité dont les crédits se trouvent dispersés dans tout le budget, entièrement soumises aux règles de la comptabilité publique, ce sont les arsenaux de la marine qui ne possèdent aucune vie propre, ni financièrement ni civilement.

A un stade supérieur, nous trouvons les budgets annexes de l'Imprimerie nationale et des Monnaies et Médailles qui possèdent la simple individualité financière, mais qui sont encore soumis aux règles de la comptabilité publique et dont l'exploitation n'a rien d'industriel. Certains budgets annexes ont été au contraire dotés d'un régime financier qui les exempte en partie de ces règles et leur donne un caractère d'exploitation industrielle. Ce sont les budgets annexes du service des Poudres et Essences et des P. T. T. Un service économique se trouve soumis au régime du compte spécial. C'est celui du monopole de l'alcool industriel. Certains sont pourvus de l'autonomie financière complète et peuvent être considérés comme les types de l'établissement autonome. Ce sont les Chemins de fer de l'Etat, ceux d'Alsace-Lorraine, l'Office national de l'Azote, l'Office national de la Navigation, les manufactures de Sèvres, Gobelins et Beauvais. La Caisse de gestion des bons de la Défense nationale assure l'exploitation industrielle des tabacs et gère comme service annexe le monopole des allumettes qui lui

est resté inclus dans le budget général de l'Etat. Enfin les mines de potasse d'Alsace et les mines de la Sarre jouissent d'une autonomie de fait.

Nous nous bornerons dans ce travail à étudier les services industriels et, parmi eux, seuls ceux qui font l'objet d'une véritable autonomie financière, telle que nous l'avons définie plus haut (1), c'est-à-dire, d'une part les établissements publics (offices nationaux ou autres), et d'autre part les services spéciaux. Nous sommes donc conduits à exclure les budgets annexes qui, soumis au vote et au contrôle des Chambres, ne possèdent pas l'autonomie financière au sens plein du mot, bien que certains d'entre eux, de par leur gestion industrielle, constituent déjà de notables exceptions aux services publics. Mais, du fait même de cette surveillance étroite du Parlement, les budgets annexes présentent des inconvénients moins grands que les services autonomes sur lesquels, nous le verrons, le contrôle est faible, et qui, peu connus et soumis à une publicité insuffisante, peuvent engendrer de grave abus.

(1) Chapitre II, § 3.

CHAPITRE PREMIER

L'Office national industriel de l'Azote

L'Office national industriel de l'Azote est un établissement public ayant pour but la fabrication et la vente des produits divers se rattachant à cette fabrication. C'est le seul type actuel de l'Office national industriel. Créé par la loi du 11 avril 1924, il doit son origine à la guerre et au traité de Versailles.

PARAGRAPHE PREMIER

ORIGINES DE L'OFFICE

Pour comprendre le rôle important d'une telle industrie il nous faut faire un exposé rapide du rôle de l'azote et de son emploi. Il entre pour la plus large part dans la composition de tous les tissus organisés, végétaux ou animaux. C'est aux végétaux que l'homme et les animaux empruntent l'azote indispensable à leur existence et à leur développement et c'est au sol que les végétaux empruntent leur azote. L'accroissement incessant de la population et, en Europe, l'impossibilité d'augmenter la surface disponible

pour l'agriculture, rend nécessaire une culture plus intense du sol, un accroissement de rendement. Pour éviter l'appauvrissement qui résulterait de rendements trop élevés, il faut donner des engrais à la terre. Jadis, le seul procédé employé était celui de la fumure, c'est-à-dire l'enfouissement dans le sol de matières provenant de la destruction de tissus animaux et végétaux. Puis, devant l'insuffisance de ces moyens, on fit appel aux matières d'azote combinées dans les périodes géologique précédentes, nitrates naturels et sulfate d'ammoniaque tiré de la soude. La principale source en était constituée par les nitrates du Chili, mais ces réserves ne sont point inépuisables et, la consommation s'étant énormément développée, il apparut nécessaire de rechercher la synthèse de produits azotés en partant d'une réserve inépuisable, l'azote de l'air.

L'Allemagne a mis en œuvre ce moyen sur une vaste échelle, puisqu'en 1922 elle produisait trois cent mille tonnes d'ammoniaque synthétique sur cinq cent mille tonnes qu'elle consommait. En France, l'usage des engrais azotés était beaucoup moins développé comme le montre la statistique suivante (1912) :

	France	Allemagne	Angleterre
Azote consommée comme engrais	70.000 tonnes	210.000 tonnes	20.000 tonnes
Rendement en blé par hectare	14 quint.	20,6 quint.	25 quint.
Consommation d'azote par hectare :			
Terres productives	1,4 kg	4,1 kg	7,7 kg
Terres labourables	3 kg	8 kg	14 kg

Les rendements français étaient donc très inférieurs. Si l'on veut toutefois développer la consommation des engrais, il faut pouvoir y faire face. La commission interministérielle

des engrais estimait, en 1922, qu'il nous manquait 95.000 tonnes d'azote par an, qui pouvaient être obtenues par application des procédés synthétiques dont l'Allemagne a tant usé : c'est là le but de l'Office national industriel de l'Azote. Ajoutons que ces besoins sont évalués pour le temps de paix, et que l'azote étant également à la base de la fabrication des explosifs, une production intense d'ammoniaque synthétique est un besoin pour la défense nationale. Si l'Allemagne, isolée du reste du monde, se trouvant dans l'impossibilité d'importer les nitrates du Chili, a pu continuer la fabrication des explosifs, c'est grâce aux procédés de synthèse des composés ammoniacaux.

Ces procédés sont nombreux : deux seulement doivent retenir l'attention d'après les spécialistes : le procédé Haber-Bosch, appliqué en Allemagne, et le procédé Claude en France. Il ne nous appartient pas d'entrer dans les détails techniques de ces deux fabrications. Au point de vue économique deux considérations doivent guider les fabricants : la sécurité de marche et le prix de revient. Par sécurité de marche on entend d'une part la régularité de la production, la certitude que le procédé ne donnera pas de mécompte, c'est-à-dire les garanties de fonctionnement et de rendement, d'autre part la possibilité d'appliquer ce procédé en cas de guerre en faisant uniquement appel aux ressources nationales. En second lieu il faut que le procédé ne soit pas coûteux, qu'il permette d'assurer un prix de vente peu élevé des engrais.

Les deux procédés Haber-Bosch et Claude partent pour l'oxygène du gaz à l'eau, et du gaz pauvre obtenu à partir des fours à coke. Quant à l'azote il est obtenu dans le premier procédé en même temps que l'hydrogène, en partant du gaz pauvre, dans le procédé Claude par les machines à

air liquide ; au point de vue des ressources nationales de la France, en particulier en coke, les deux procédés sont équivalents.

Quant au prix de revient, d'après les conclusions de la commission technique, il paraît être légèrement plus bas dans le procédé Claude, à condition de ne l'employer que dans les usines produisant au maximum vingt tonnes par jour. Il réalise en effet une économie notable sur les dépenses de premier établissement. Le procédé Haber-Bosch a l'avantage d'utiliser moins d'énergie et d'être applicable à des usines de plus forte production. Or, l'intention du gouvernement était de réaliser à bref délai une production de cent tonnes par jour. De plus, le procédé Haber-Bosch a derrière lui une large expérience industrielle et il apporte de fortes garanties quant à la sécurité de marche. Il apparaît donc comme devant présenter un très grand intérêt pour la France.

D'autre part, l'Etat français a acquis les brevets Haber-Bosch en France dans les conditions suivantes : l'article 297 du traité de Versailles réservait aux puissances alliées le droit de retirer et de liquider tous biens, droits et intérêts appartenant à des ressortissants allemands ; faisaient notamment partie de ces biens, droits et intérêts, des brevets pris en France par la Badische Anilin und Soda fabrik (B. A. S. F.), pour protéger ses procédés de fabrication. L'Angleterre et les Etats-Unis se contentèrent d'exproprier ces brevets et de les vendre à des sociétés privées, mais la France, estimant que la possession de ces brevets n'était pas suffisante, qu'il fallait connaître le tour de main spécial employé par les ingénieurs de la B. A. S. F., traita avec celle-ci afin d'obtenir son concours technique et passa avec elle la convention du 11 novembre 1919 dont voici les grandes lignes :

La B. A. S. F., pendant la durée du contrat, s'engage à n'exploiter ni directement ni indirectement ses procédés en France et dans les colonies françaises ; c'est la garantie contre toute concurrence allemande. De plus, outre la cession prévue par le traité de Versailles et confirmée par l'article premier de la convention, elle apporte son concours volontaire afin de fournir « toutes les indications et les renseignements détaillés nécessaires ou utiles pour la mise en application de tous les procédés employés dans les usines d'Oppau et de Mersebourg... ainsi que tous les détails sur les installations servant à la production sur les résultats obtenus et sur les perfectionnements en cours d'étude. Elle fournira (article 4) tous les plans d'ensemble et de détail d'une usine capable de fournir cent tonnes par jour, les tours de main et les mesures de contrôle (article 5), le personnel nécessaire pour ces mesures (article 7), les machines et les appareils au prix coûtant (article 8). Elle doit donner entier et libre accès aux techniciens français dans ses usines. En contre-partie, l'Etat français s'engage à ne pas divulguer les procédés et à obliger au secret le plus strict ses agents. Il lui accorde : 1° Une somme de cinq millions de francs payable, moitié dès que la convention sera devenue définitive, moitié quand l'usine à installer en France produira vingt tonnes par jour (article 10) ; 2° une redevance par kilogramme d'azote variable suivant le prix moyen du kilogramme d'azote contenu dans le nitrate du Chili, rendu port français. L'Etat français se réserve le droit de se substituer une société privée (article 14). Il a droit au traitement du tiers le plus favorisé. La durée du contrat est fixée à quinze ans à partir du jour où l'usine produira trente tonnes par jour. Ces dispositions, tout en garantissant la

France contre la concurrence allemande, intéresse la Société B. A. S. F. à la réussite de l'entreprise française.

Aménager une usine capable de produire par jour cent tonnes, nécessite un gros effort technique et financier. D'autre part, l'intérêt de la défense nationale exigeait que cette usine fut placée en dehors de toute zone de guerre en cas de conflit. La poudrerie de Toulouse avec ses aménagements considérables, sa situation géographique, répondait parfaitement à ces conditions, et c'est sur elle que le choix des pouvoirs publics s'est porté pour installer l'usine d'azote. En effet, le Gouvernement fut obligé d'élaborer seul un projet d'exploitation de ces brevets. Dès la fin des hostilités, les principales sociétés de produits chimiques françaises s'étaient groupées en une société d'étude de l'azote, en vue d'acquérir les brevets Haber-Bosch. Le Gouvernement se chargea de cette acquisition et s'engagea à rétrocéder les brevets à la Société, mais la convention, une fois passée avec la B. A. S. F., deux des participants se retirèrent de la Société d'étude de l'Azote, estimant que l'affaire ne les intéressait plus. La Société, désorganisée, négocia avec le Gouvernement et, finalement, les pourparlers échouèrent.

C'est alors que le Gouvernement présenta aux Chambres un projet qui prévoyait : 1° Un appel à des concessionnaires en vue de céder les brevets et la poudrerie de Toulouse ; 2° en cas d'échec, une régie intéressée. Le régisseur était représenté par une Société anonyme au capital de dix millions de francs ; elle payait les brevets et l'usine de Toulouse à l'Etat en obligations hypothécaires dites obligations A, que l'Etat était libre d'aliéner ou de transformer en actions de capital. La Société était autorisée à émettre des obligations B, afin de subvenir aux dépenses de pre-

mier établissement et à la constitution d'un fonds de roulement ; elle avait le droit d'augmenter son capital. La répartition des produits se faisait ainsi : 1° Intérêt de 5 % aux obligations A ; 2° intérêt et amortissement des obligations B ; 3° remboursement à l'Etat, le cas échéant, des sommes versées en cas d'insuffisance de produit nécessaire au service des obligations B ; 4° amortissement ; 5° réserve légale ; 6° dividende cumulatif de 7 % aux actions émises lors de la constitution de la Société ; 7° 5 % de l'excédent Conseil et à la Direction ; 8° 10 % de l'excédent pour amortissement des obligations A ; 9° partage de l'excédent entre l'Etat et l'ensemble des actionnaires.

Cette conception visait à faire collaborer le capital privé dont la présence empêchait ce système d'être taxé d'étatique, et l'Etat protecteur des consommateurs et gardien des intérêts généraux. Malheureusement, le projet ne réalisait ses vues que très médiocrement. D'une part, l'Etat pouvait à tout moment transformer en actions les 18 millions d'obligations A et pouvait se trouver, en cas de liquidation prématurée, possesseur de 64 % du capital, alors qu'il devait recevoir, de par le projet, 64 % de la première moitié, soit 32 %, puis 50 % comme fondateur, c'est-à-dire au total 82 %. Il est permis de se demander si une pareille société, ou un des capitalistes devait recevoir plus que sa part à la liquidation et où, en cours d'exploitation, il pouvait transformer subitement 18 millions d'obligations en autant d'actions, était conforme non seulement au droit commercial (ce qui est évident), mais au simple bon sens. D'autre part, au point de vue de l'Etat, s'il cédait en régie intéressée, il devait garantir les 7 millions d'intérêt des obligations B. En face de ces charges certaines, il lui restait un bénéfice hypothétique dont il aurait touché la moitié. De

plus, la cession faite, l'Etat perdait tous droits de contrôle, il n'avait pas de représentant dans le Conseil d'administration, le commissaire aux comptes qu'il possédait n'avait qu'un rôle effacé. Dans ces conditions, comment empêcher l'industrie d'augmenter ses prix de vente, en somme les actionnaires de vouloir faire des bénéfices ?

Aussi, ce projet mal venu fut-il entièrement modifié par la Chambre. Cette fois-ci, il s'agissait d'une société anonyme de durée de quatre-vingt-dix-neuf ans ; afin d'en assurer le contrôle, on en écartait le capital privé le plus possible : sur 5 millions de francs de capital, 500.000 seulement étaient mis en souscription publique. Le reste était fourni par l'Etat d'une part, par les collectivités intéressées d'autre part. En effet, la loi du 7 mars 1921 sur l'aménagement du Rhône, qui créait une société à capital entièrement fourni par ces collectivités, avait été un échec. Aussi prenait-on soin de ne leur en confier qu'une partie, la majorité du capital étant fournie par l'Etat, remplaçant le capital privé suspect. Les collectivités intéressées (syndicats, coopératives agricoles et ouvrières, chambres de commerce, etc.) souscrivaient 1.500.000 francs et l'Etat 3 millions. Le Conseil d'administration était, par dérogation à la loi de 1867, de composition obligatoire : vingt membres, dont quatre délégués des industries intéressées, trois techniciens, quatre délégués des collectivités, deux du personnel, tous nommés à l'exception de ces deux derniers, et six membres nommés par les actionnaires de priorité. La Société, pour la mise en train de l'affaire, était autorisée à émettre 80 millions d'obligations garanties par l'Etat. On croyait enfin avoir atteint le type idéal de la société mixte à capital et Conseil d'administration partagés suivant le mode tripartite : techniciens, producteurs et consommateurs, financiers. « Brassés et

amalgamés, les éléments hétérogènes entrant dans la composition de l'Office s'unissaient et se fondaient, suivant une recette chère au syndicalisme cégétiste, en une trinité représentative par excellence de l'intérêt général. En un mot, l'Etat créait et dotait l'affaire, mais il y entraît en tiers à titre d'exploitant tout en conservant, au titre de défenseur de la collectivité nationale, un pouvoir supérieur de contrôle. C'était l'équilibre idéal des pouvoirs (1). »

Mais ce projet fut mis à mal par la Commission sénatoriale des Finances. Par la voie de son rapporteur, M. Léon Perrier, elle trouva que la part de l'Etat était trop petite et une violente offensive de l'étatisme eut pour résultat la création de l'Office national industriel. La Commission reprochait au projet de la Chambre que l'Etat n'avait pas assez d'avantage en contre-partie des charges qu'il supporterait et n'exerçait pas un contrôle assez étroit. L'Etat, en effet, concédait les avantages suivants : Il accordait la poudrerie de Toulouse et ses aménagements, prenait à sa charge les versements de la convention de 1919, en échange de quoi il recevait 50.000 actions d'apport. Il souscrivait 250.000 actions. Il pouvait être amené à remplacer les actionnaires de priorité défaillants, jusqu'à concurrence de 100.000 actions. Il garantissait les 60 millions d'obligations. Donc, sur un capital de 50 millions de francs, l'Etat fournissait un minimum de 30 millions de francs et un maximum de 40 millions. C'étaient là des charges importantes, aussi l'Etat stipulait-il des avantages : loyer de la poudrerie de Toulouse, inférieur d'ailleurs au loyer réel, intérêt cumulatif de 5 % pour les 100.000 actions de priorité éventuellement souscrites, intérêt non cumulatif de 6 % sur les

(1) Revue politique et parlementaire. Janvier 1927, page 54.

300.000 actions ordinaires, et une part des superbénéfices. Il était de toute évidence que les charges étaient beaucoup plus fortes que les avantages.

D'autre part, sur les vingt membres du Conseil d'administration, les partisans d'un régime étatiste estimaient que seuls les quatre délégués des ministères représentaient librement l'Etat, et que la liberté des choix ministériels était complètement aliénée en ce qui concerne les membres choisis par le ministre sur des listes préalablement dressées. Ce dernier point était fort contestable, puisque les partisans de la liberté reprochaient à ce projet de mettre ces mêmes membres dans la main du ministre. Sur trois commissaires aux comptes, un seul représentait le Gouvernement. Qui donc alors défendrait l'intérêt général contre l'intérêt particulier, qui serait chargé de défendre les consommateurs nombreux d'une telle entreprise ? Ce ne pouvaient être les membres du Conseil d'administration, représentants d'Etat, trop peu nombreux, à plus forte raison le Parlement dont le contrôle était inexistant. Aussi le rapporteur concluait-il que « l'Etat ne pouvait pas devoir retirer d'une entreprise, organisée dans de pareilles conditions, les avantages qui résultent de ses apports et des charges qu'il assume, non plus qu'avoir dans la conduite de l'affaire la part d'influence légitime qui doit lui revenir ». D'ailleurs, la Chambre, peu confiante en son projet, avait prévu qu'au cas où, dans le délai de quatre mois, 100.000 actions de priorité ne seraient pas souscrites, la Société ne serait pas constituée. En ce cas, il était prévu que l'usine serait remise au Service des Poudres et cela sans aucune garantie de gestion industrielle.

Le public n'eut pas l'occasion de juger de l'empressement des collectivités à souscrire les actions, puisque le projet fut remanié entièrement par la Commission du Sénat.

Cette fois-ci, l'Etat est seul maître de l'affaire. Le premier projet nous montrait la collaboration de l'Etat et du capital privé ; avec le second, disparaît ce dernier, remplacé par les collectivités publiques. Enfin, troisième, et cette fois-ci définitif aspect, l'Etat a exclu tout autre participant, la Société de l'Azote est devenue l'Office national industriel de l'Azote (loi du 11 avril 1924, décret du 30 mai 1925) que le rapporteur définissait « une entreprise industrielle constituée sous forme de société anonyme dans laquelle l'Etat représenterait les actionnaires et, de ce fait, posséderait les droits de ces derniers ». Il doit réaliser le juste milieu qui, d'une part, laissera à l'Etat, appelé de toutes façons à fournir la plus grosse partie des fonds de l'entreprise, le contrôle indispensable à la défense de ses intérêts, et, d'autre part, assurera à celle-ci la souplesse et l'indépendance nécessaires raison d'être de permettre en même temps l'administration par l'Etat, et les dérogations aux règles des finances et de la comptabilité publique, que nécessite une gestion commerciale. L'Office est constitué sur le type habituel que l'on rencontre dans plusieurs autres projets, mais, chose à remarquer, il est le seul actuellement existant et fonctionnant ; l'Office des Mines de la Sarre et celui des Mines de potasse n'existant encore qu'à l'état de projets parlementaires.

PARAGRAPHE 2

ORGANISATION ET FONCTIONNEMENT DE L'OFFICE NATIONAL INDUSTRIEL DE L'AZOTE

L'Office a pour objet exclusif la fabrication et la vente des engrais et produits azotés et des composés se rattachant directement à cette fabrication. Il ne possède pas d'autre

monopole que celui résultant des brevets dont il a la propriété ; cette disposition détermine le caractère nettement commercial de l'Office qui reste soumis à la concurrence des entreprises privées, existantes et futures. Il peut gérer et exploiter, à tels endroits que le Conseil d'administration juge utile, tous les procédés dont il a acquis les brevets. A l'égard de la convention de 1919, il prend à sa charge tous les droits et obligations qui en résultent et se substitue à l'Etat pour l'exécution de cette convention (article 14). C'est un établissement public placé sous l'autorité du ministre des Travaux publics et possédant la personnalité civile et l'autonomie financière.

Il est dirigé par un Conseil d'administration de dix-huit membres nommés par décret, sur proposition du ministre des Travaux publics : deux représentants du ministre des Finances, deux représentants du ministre des Travaux publics, trois représentants du ministre de l'Agriculture, deux représentants du ministre de la Guerre, trois représentants des associations agricoles, deux représentants des Chambres de commerce, un représentant des producteurs d'énergie électrique, un représentant des producteurs de houille, deux représentants des producteurs d'azote. Ce Conseil se renouvelle par moitié tous les trois ans. Les parlementaires ne peuvent en faire partie, non plus que tous ceux ayant accepté une fonction dans une entreprise privée, en relations d'affaires ou en concurrence avec l'Office, à moins d'autorisation du ministre des Travaux publics. Les pouvoirs de ce Conseil sont des plus étendus. Il représente l'Office dans les actes de la vie civile et en justice, procède, dans les conditions fixées par les lois et décrets, à toutes opérations rentrant dans l'objet de l'Office. C'est une formule très générale. Le décret de 1925 la précise en

ajoutant qu'il passe tous actes, contrats et marchés, procède aux acquisitions ou cessions de brevets et de licences, contracte des emprunts, avec ou sans hypothèques ou nantissements sur les biens de l'Office. Il nomme, licencie et révoque les employés, fixe leurs salaires. Il détermine l'emploi des fonds disponibles et le placement des réserves, procède à toutes acquisitions, aliénations ou transferts de valeurs. Il propose le directeur, qui est nommé par le ministre, et lui délègue les pouvoirs qu'il veut.

Cependant, certaines restrictions sont apportées qui limitent singulièrement la liberté apparente de l'Office. L'approbation des ministres des Travaux publics et des Finances est nécessaire pour les délibérations ayant trait à des créations d'usine, aux actes de disposition sur les immeubles cédés par l'Etat à l'Office, aux cessions de brevets, l'approbation du ministre des Travaux publics seule pour celles ayant trait aux contrats liant l'Office pour plus de cinq ans aux participations à des entreprises industrielles et commerciales, aux contrats relatifs aux approvisionnements en matières premières, celle du ministre des Finances seule, pour celles ayant trait à l'émission d'obligations amortissables. Ces délibérations sont valables si le ministre n'a pas notifié sa décision dans le mois. Chaque année, avant le 1^{er} avril, le Conseil d'administration rend compte de sa gestion dans un rapport adressé aux ministres des Travaux publics et des Finances.

Les opérations sont effectuées selon les lois et usages du commerce, en particulier l'Office peut effectuer toutes les émissions de traites, chèques, effets de commerce, escompte de ses papiers, ouvertures de crédit, avances, placements de fonds, dépôts. Les marchés sont passés suivant les formes du droit commercial. Les recettes et les dépenses font l'objet

d'un état de prévision préparé par le directeur et s'appliquant du 1^{er} janvier au 31 décembre. Il est arrêté par le Conseil d'administration et approuvé par le ministre des Travaux publics et celui des Finances. Il est soumis ensuite aux Commissions financières des Chambres à titre de renseignement, pour le contrôle à posteriori. Il n'y a ni période complémentaire, ni budgets additionnels. Ces dispositions soustraient l'Office aux règles, d'une part du contrôle parlementaire, d'autre part de la comptabilité publique, à cette exception près de l'existence d'un état de prévision, inconnu dans les entreprises privées. L'Office peut émettre des obligations amortissables en moins de cinquante ans, avec autorisation du Ministre des Finances. En effet, il n'a pas de capital actions. Ces obligations permettent de remplacer le capital, en remboursant à l'Etat le montant des installations que celui-ci cède, les sommes dues comme honoraires d'architecte à la B. A. S. F., les avances que l'Etat fera à l'Office, et assurent le fonds de roulement nécessaire à la marche et au développement de l'entreprise. L'intérêt et l'amortissement sont, comme de juste, à la charge de l'Office, mais avec garantie par l'Etat. Un décret fixe les modalités de l'emprunt.

L'exécution de l'état de prévision est assurée par le directeur et l'agent-comptable. Celui-ci est nommé avec les formalités ordinaires ; il n'est pourtant pas dans la situation d'un comptable vis-à-vis d'un ordonnateur. Quant aux recettes, il se borne à donner décharge de toutes sommes reçues ; quant aux dépenses, il n'a pas la responsabilité du payeur, mais seulement celle de tous caissiers : identité de la partie prenante, validité de la quittance. La justification du service fait, règle essentielle en comptabilité publique, n'existe pas ici ; le comptable doit payer du moment

que le directeur l'ordonne ; ce n'est donc qu'un caissier. La comptabilité est double : 1° celle de l'agent-comptable dans la forme administrative habituelle ; 2° celle du directeur dans la forme commerciale, qui aboutit à la rédaction du bilan.

Le contrôle est exercé d'abord par le Conseil d'administration sur les opérations du directeur, puis par un de ses délégués trimestriellement sur le caissier. Celui-ci envoie le compte de gestion avec ses bordereaux de recettes et de dépenses, le directeur son compte commercial au Conseil d'administration, qui rédige un rapport auquel il annexe l'inventaire, le bilan, avec actif et passif, le compte de profits et pertes établissant le bénéfice de l'année. Le tout est soumis aux ministres des Travaux publics et des Finances et examiné par une commission de contrôle financier analogue à celle existant pour les grands réseaux de chemins de fer. Ce premier contrôle administratif effectué, la Cour des Comptes vérifie la comptabilité du caissier, qui est administrative et non commerciale (le caissier est d'ailleurs soumis aux vérifications de l'Inspection des Finances). Enfin, le contrôle parlementaire s'exerce par la communication de ces comptes aux commissions financières des deux Chambres, au moment du dépôt du projet de loi portant règlement de l'exercice s'il y a eu bénéfice, ou du projet de loi portant ouverture de crédit s'il y a eu déficit.

La répartition des bénéfices s'effectue dans l'ordre suivant : 1° prélèvement pour les amortissements et les réserves ; 2° 20 % du surplus ainsi réparti : 10 % aux œuvres de prévoyance du personnel, 5 % au Conseil d'administration, 1 % au directeur général, 4 % aux chefs de services et ingénieurs ; 3° le surplus au Trésor.

Telle est l'organisation du premier office national indus-

triel qui ait été créé en France. Pour lui assurer l'autonomie, on l'a affranchi du contrôle parlementaire préventif (le budget ne dépend que du ministre) et on a réduit le contrôle à posteriori à une simple formalité au moment de la loi de règlement, dont le retard diminue l'efficacité que pourrait avoir le contrôle des commissions financières des Chambres.

On peut toutefois faire certaines réserves. Tout d'abord, l'assimilation à l'entreprise privée n'est pas aussi complète que possible : existence d'un état de prévision rappelant fâcheusement le budget, survivance d'une comptabilité administrative à côté de la comptabilité commerciale, mesure inutile, coûteuse et encombrante parce qu'elle conserve côte à côte deux comptabilités différentes, dont l'une n'est nullement faite pour l'objet auquel elle s'applique et parce qu'elle laisse subsister le contrôle de la Cour des Comptes, organe de l'administration sur une entreprise commerciale. De plus, toutes les délibérations importantes du Conseil d'administration peuvent être modifiées ou supprimées par le ministre qui devient ainsi le chef de l'Office, alors qu'on voulait rendre celui-ci indépendant. Les emprunts indispensables que l'Office doit effectuer, puisqu'il ne possède pas de capital, sont réglementés par le ministre des Finances. Les réserves et les amortissements dépendent entièrement du ministre des Travaux publics.

Il est à l'heure actuelle difficile de se prononcer sur le résultat pratique de cette formule. Depuis 1924 et 1925, l'Office de l'Azote n'est encore qu'en organisation. Il n'a encore publié aucun rapport qui permette de porter un jugement sur son œuvre. Cependant, des précisions ont été apportées dans une discussion qui s'est produite à la Chambre le 8 novembre 1927, à propos du vote du budget des

Travaux publics où étaient inscrits jusque-là les crédits de l'Office. Il semble que les résultats sont jusqu'ici peu encourageants et que la formule Office industriel ne donne pas plus de résultats en pratique que la formule Société nationale. Le ministre des Travaux publics, M. Tardieu, a déclaré : « Personne, dans l'état actuel, par suite de ce qui s'est passé, ne fabrique de l'azote aussi cher que l'Etat français dans l'usine de Toulouse. Il n'y a pas de prix plus élevés que les nôtres, par suite des erreurs que j'ai signalées et que je déplore. » Voici ce qui s'était passé : les usines de Toulouse se sont installées somptueusement, rien n'a été épargné pour donner une impression de gigantesque. Malheureusement, les résultats ont été presque nuls ; 250 millions ont été dépensés et l'usine ne produit même pas 100 tonnes d'azote par jour et elle le vend plus cher que ses concurrents. D'autre part, pour l'écoulement de ses produits, l'Office a traité avec le Comptoir français de l'Azote réunissant tous les producteurs français, donc avec le concurrent contre qui l'Office devait engager la lutte afin de faire baisser le prix des engrais.

On avait envoyé douze ingénieurs, à Ludwigshafen, étudier les procédés Haber-Bosch. Ils en revinrent avec une connaissance approfondie des méthodes de la B. A. S. F. Des ingénieurs allemands vinrent à Toulouse. Tout paraissait devoir fonctionner, lorsqu'en 1925 le Conseil d'administration, brusquement, alors qu'il pouvait se servir des brevets Haber parfaitement connus qu'il avait à sa disposition, ou des procédés Claude également éprouvés, préféra un procédé nouveau, le procédé Patard. De nouveaux travaux furent entrepris, de nouvelles dépenses faites et cela sans résultat. Pour pouvoir attendre les résultats définitifs, le Conseil d'administration acquit un procédé provisoire,

le procédé Damien, mais un accident de machine arrêta tout. Là-dessus le Gouvernement invita la Chambre à voter 40 millions de crédit pour le budget de 1928. Puis, le 15 février 1928, nouvelle demande de 55 millions, qui furent accordés après les explications vagues et rassurantes du président de l'Office. Mais, quatre mois après, en juin 1928, un nouvel accident survient, l'Office interrompt sa fabrication pendant trois mois au minimum, licencie 1.000 ouvriers. L'usine ne fonctionne plus, les frais continuent à courir, des dépenses énormes ont été faites et la production est totalement arrêtée.

Tels sont les résultats pratiques de l'exploitation de l'Office de l'Azote. Ajoutons à cela que les agriculteurs se plaignent de n'avoir qu'un représentant dans le Conseil d'administration, que les députés socialistes lui reprochent d'être inféodé aux industriels par la présence d'un représentant des houillères et d'un représentant d'industrie électrique. Les partisans mêmes du projet en trouvent la réalisation défectueuse, et jusqu'à nouvel ordre l'Etat a échoué dans le rôle industriel qu'il voulait assumer par l'intermédiaire de l'Office national.

CHAPITRE II

Les chemins de fer

L'Etat, actuellement, exploite un vaste réseau de chemins de fer : le réseau de l'Etat, composé de l'ancien réseau d'Etat et du réseau de l'Ouest racheté, et le réseau d'Alsace-Lorraine. Le régime de cette exploitation est, depuis les décrets du 16 novembre et du 28 décembre 1926, celui de l'autonomie financière (1). Toutefois, ce n'est qu'après une lente évolution que ce régime a été établi.

PARAGRAPHE PREMIER

ORIGINE DE L'AUTONOMIE FINANCIÈRE DES CHEMINS DE FER DE L'ÉTAT

Le premier réseau fut constitué en 1878 par le rachat de quelques petites compagnies de chemins de fer qui se trouvaient en déconfiture. L'exploitation fut organisée provisoi-

(1) Le régime d'autonomie est donc récent. Les Chemins de fer de l'Etat, gérés jusqu'en 1926 sous forme de budget annexe, ont donc pu être facilement étudiés et contrôlés. Aussi, ferons-nous de ce service une étude moins approfondie que celle des autres établissements autonomes.

rement par des décrets en date du 25 mai 1878. Le réseau formait un service distinct, administré par un Conseil semblable à celui des autres réseaux, sous l'autorité du ministre des Travaux publics. Le Conseil d'administration établissait un budget annuel qui était approuvé par le ministre et qui comprenait les recettes et dépenses d'exploitation, les dépenses de premier établissement étaient imputées au budget général de l'Etat, ministère des Travaux publics. Les règles de la comptabilité publique étaient applicables. Ce système avait un caractère administratif très marqué, le budget ne comportait qu'une partie des dépenses du service, les autres restant inscrites au budget général et en conséquence alimentées par l'impôt. Les emprunts étaient impossibles, aucune amélioration ni extension des lignes ne pouvait être réalisée. Le réseau, lié au budget de l'Etat, subissait le contre-coup de la situation des finances publiques, et des considérations étrangères au développement des chemins de fer entraient en ligne de compte ; il n'y avait ni fonds de réserve ni fonds de roulement, ni comptabilité industrielle. Insuffisance des moyens d'action d'une part, absence de comptes permettant de constater les résultats de la gestion d'autre part, tels étaient les principaux défauts de la législation de 1878.

La loi de finances du 29 décembre 1882 transforma ce budget indépendant en un budget annexe ; elle ne modifiait pas les errements précédents, mais limitait l'indépendance financière du réseau, puisque ses recettes et ses dépenses étaient votées et contrôlées par le Parlement. Des facilités furent accordées afin de simplifier ce régime et de l'adapter à la gestion industrielle (loi du 29 décembre 1882, décret du 16 octobre 1895). Toutefois, le réseau était petit et d'une faible valeur au point de vue économique. Le rachat du

réseau de l'Ouest, par la loi du 13 juillet 1908, amena un accroissement considérable de la longueur des lignes, ainsi que de leur importance économique. Comparable aux grands réseaux français, le réseau de l'Etat devait être organisé ; la loi du 13 juillet 1911 réalisa la réforme, mais, auparavant, les lois du 13 juillet et du 18 décembre 1908 avaient doté le réseau de l'Ouest et celui de l'Etat de deux budgets annexes distincts, soumettant ainsi le réseau organisé industriellement qu'était l'Ouest, aux règles de la comptabilité publique, avec cette différence, toutefois, que les dépenses de premier établissement du réseau acheté devaient être couvertes uniformément par l'emprunt.

La réorganisation d'ensemble fut l'œuvre de la loi du 13 juillet 1911, tant au point de vue administratif que financier. Le statut administratif toutefois changeait assez peu : on fusionnait les deux réseaux en un service unique, doté de la personnalité civile et administré par un directeur et un Conseil de réseau, sous l'autorité du ministre des Travaux publics, avec l'intervention du ministre des Finances dans certains cas. En réalité, le régime changeait peu, le directeur étant un simple agent d'exécution, et le Conseil de réseau un simple organe consultatif. L'autonomie administrative n'était pas réalisée, pas plus que l'autonomie financière, mais sur ce dernier point, toutefois, un grand progrès était fait. Les deux budgets annexes subsistaient, mais ils étaient soumis à un régime financier, différant seulement du fait des conséquences du rachat de l'Ouest. Chaque budget étant divisé en deux sections, l'une affectée aux produits et charges de l'exploitation, l'autre aux ressources et aux dépenses de premier établissement. La faculté d'emprunter était accordée aux réseaux dans des conditions limitées. Un fonds de réseau était constitué par l'ex-

exploitation, le report des crédits de la deuxième section était autorisé. Le caractère industriel de la gestion était ainsi nettement affirmé par la loi.

Toutefois, certaines restrictions à l'indépendance subsistaient : impossibilité d'obtenir des crédits supplémentaires par simple décret comme sous le régime précédent. Le contrôle financier du Parlement était accru, en raison même de l'attribution de l'indépendance et de l'extension des dérogations aux principes des finances publiques, le Parlement votait les budgets annexes, il les contrôlait par la loi de règlement. Les réseaux étaient soumis aux vérifications du Contrôle des dépenses engagées, de l'Inspection des Finances, de la Commission de vérification des comptes et de la Cour des Comptes. Si donc de grands progrès avaient été accomplis, il restait encore beaucoup à faire. Soumis à de telles règles, les chemins de fer devaient établir leurs prévisions longtemps à l'avance, sans connaître les résultats de l'exercice précédent. De fréquentes erreurs étaient ainsi commises, les crédits supplémentaires devenaient nécessaires et une loi devait intervenir. La rapidité et la souplesse, caractéristique des entreprises privées (tout au moins en théorie) n'existaient pas pour les Chemins de fer de l'Etat, dont l'administration était alourdie par le principe de l'exercice et l'accumulation des contrôles.

Ce furent les conséquences de la guerre qui firent enfin réaliser la réforme. La situation du Trésor interdisait aux exploitations industrielles de l'Etat d'y faire appel et il semblait au contraire que celles-ci devaient, non seulement se suffire à elles-mêmes, mais contribuer à la restauration financière. D'autre part, la hausse considérable des prix de revient et l'usure du matériel compliquaient le problème. Le 27 mars 1920, à la suite d'une résolution de la Chambre,

une commission était nommée pour étudier le nouveau statut administratif et financier à donner au Chemin de fer de l'Etat et à ceux d'Alsace-Lorraine. Les travaux de la Commission furent assez pénibles. Pendant ce temps, le déficit des réseaux était toujours aussi grand (268.000.000 en 1925). Le ministre réorganisa, en 1925 et en 1926, la Commission qui élaborait finalement un projet de loi destiné à assurer une gestion industrielle. La réforme soumise à l'étude des commissions parlementaires menaçait de ne pas aboutir quand, le 16 novembre, usant des pouvoirs à lui conférés par les articles 1 et 2 de la loi du 2 août 1926, le Gouvernement promulguait un décret qui posait les bases d'une nouvelle organisation financière et comptable des réseaux de l'Etat. Cette loi fut complétée par le décret du 28 décembre 1926. Le but que s'est proposé le Gouvernement est, d'après l'exposé des motifs, « de libérer le plus grand organisme industriel qu'est le réseau de l'Etat des cadres étroits et rigides d'un budget et d'une comptabilité analogues à celle des services publics ». Le réseau d'Alsace-Lorraine, géré par l'Etat, est soumis à la même organisation (décret du 1^{er} décembre 1926).

PARAGRAPHE 2

ORGANISATION ACTUELLE

Le réseau est pourvu de l'autonomie financière. D'après la définition que nous en avons donnée, celle-ci est définie : 1° par l'affectation de recettes aux dépenses ; 2° par l'octroi d'un budget distinct ; 3° par l'indépendance de ce budget vis-à-vis du Parlement, toutes caractéristiques que nous retrouvons ici. L'affectation existe depuis le début, le bud-

get distinct depuis la création du premier budget annexe. Restait l'indépendance vis-à-vis du Parlement. Théoriquement, depuis la convention du 28 juin 1921, l'exploitation du réseau de l'Etat n'était plus ni à sa charge, ni à profit au Trésor. Les répercussions financières ne se produisaient que sur le fonds commun, et les seuls liens qui subsistaient étaient les liens généraux unissant l'Etat aux grandes Compagnies de chemins de fer, qu'elles soient privées ou publiques. Mais le contrôle du Parlement sur le vote et l'exécution du budget annexe restait entier. Désormais, il est supprimé. Le budget n'est plus voté par le Parlement. Il n'est plus contrôlé par lui, ni par le contrôle des dépenses engagées, les émissions d'obligations sont effectuées dans les mêmes conditions que celles des autres réseaux. Le réseau reste cependant un service public, le Parlement conserve un droit de regard. Les commissions financières de la Chambre et du Sénat auront chaque année à examiner le compte d'administration.

Au point de vue administratif, la question qui se pose est celle de savoir qui administrera le réseau, qui fixera sa politique économique, puisque le Parlement n'intervient plus. Dans d'autres services industriels autonomes, il y a un Conseil d'administration. Allait-on, imitant les grandes Compagnies, accorder les pouvoirs d'administration, jusque là dévolus au Parlement, à un Conseil ? Le décret de 1926 n'a pas cru devoir le faire. C'est le ministre des Travaux publics qui a la pleine et entière responsabilité de la gestion financière et administrative. Les articles de la loi de 1911 relatifs aux directeurs et au Conseil restent intacts, c'est-à-dire que si une influence officieuse de ces organes est possible, officiellement ils n'ont le premier qu'un rôle d'exécution, le second qu'un rôle consultatif. L'intervention du

ministre des Finances dans les questions financières apporte toutefois une garantie en empêchant l'administration de prendre des décisions dont les conséquences financières pourraient être graves. D'ailleurs, la tâche du ministre est simplifiée et allégée par l'action de surveillance et de contrôle qu'exercent les organes spéciaux de vérification de la comptabilité instituée par le décret.

Le budget est divisé en deux sections, l'une englobant les recettes et les dépenses ordinaires, l'autre les recettes et les dépenses de premier établissement. Les recettes de la première section comprennent : 1° les recettes d'exploitation proprement dite : produits du trafic, etc. ; 2° les recettes en atténuation des charges du capital, c'est-à-dire la part revenant à l'exploitation dans les annuités dues au réseau par l'Etat ou par des tiers, ainsi que dans les intérêts des créances remboursables par l'Etat, et le reversement par le fonds commun des grands réseaux des charges des obligations émises par application de la convention du 28 juin 1921, et de l'annuité représentative des avances consenties au réseau de l'Etat pour faire face à ces insuffisances d'exploitation ; 3° la somme qui est prélevée sur le fonds commun ou avancée par le Trésor public ou empruntée par le réseau de l'Etat, en exécution de l'article 13 de la même convention, pour couvrir, quand il y a lieu, l'insuffisance du produit des lignes en exploitation complète, c'est-à-dire des lignes exploitées pendant l'année entière dans toute leur étendue, telle qu'elle est définie par l'acte de concession ou la loi déclarative d'utilité publique.

Les dépenses de la première section comprennent : 1° les dépenses d'exploitation proprement dite et les dépenses diverses ; 2° les charges du capital affecté au compte d'exploitation qui se divisent elles-mêmes en quatre parties :

a) la part incombant à l'exploitation dans l'annuité de rachat servie à la Compagnie de l'Ouest ; b) les charges du capital industriel de l'ancien réseau de l'Etat au 31 décembre 1910 ; c) la part incombant à l'exploitation dans les charges (intérêts, amortissements, frais de service, abonnements au timbre), des obligations émises par application de l'article 44 de la loi de finances du 13 juillet 1911 et de l'article 16 de la convention du 28 juin 1921 ; les charges des obligations émises par application de l'article 13 de la même convention (insuffisance du fonds commun) ; la part incombant à l'exploitation dans les intérêts des avances faites par le Trésor au réseau sous le régime de l'article 46 de la loi du 13 juillet 1911 ; d) les annuités de remboursement au Trésor des avances consenties au réseau pour faire face à ses insuffisances d'exploitation ; 3° les primes annuelles allouées au réseau et au personnel (article 14 de la convention 1921) y compris les versements au fonds commun.

Dans la deuxième section, sont inscrits : 1° En recettes : a) le produit de l'émission des obligations amortissables ; b) la part des fonds de concours afférente aux dépenses d'établissement ; 2° En dépense celles énoncées par les articles 44 et 48 de la loi du 13 juillet 1911 (dépenses de premier établissement).

Quant aux titres, les décrets de 1926 distinguent deux groupes :

1° Ceux déjà émis sous le régime de la loi de 1911 ou que le ministre des Finances pourra émettre pour le remboursement des avances au Trésor.

2° Les titres nouveaux, qui seront émis pour les besoins des Chemins de fer de l'Etat par les soins propres du réseau dans les mêmes conditions que les chemins de fer concédés.

Ils ne sont pas inscrits au Grand Livre, leur gestion, comme celle des titres anciens, reste confiée à la direction de la Dette inscrite. Cependant, si les modalités d'émission sont les mêmes que pour les autres réseaux, il y a des différences appréciables. Les obligations des Chemins de fer de l'Etat gardent les faveurs particulières aux titres de rente : ils peuvent être affectés au emploi et au placement de la loi du 9 mars 1923, tout dépositaire de caisse d'épargne dont le crédit sera suffisant pour acheter une ou plusieurs de ces obligations, pourra faire opérer cet achat sans frais par les soins de la caisse qui dispose de ces fonds. Les formalités prescrites par la loi du 15 juin 1872, modifiées par celle du 8 février 1902, leur sont applicables ; toutefois, les oppositions sont reçues par le chef du service des titres des Chemins de fer de l'Etat au ministère des Finances et non pas par le conservateur des oppositions. Les opérations de transfert, mutation, conversion de titres nominatifs émis par l'administration des Chemins de fer de l'Etat sont effectuées conformément aux dispositions qui régissent les rentes inscrites au Grand Livre de la Dette publique, sous réserve du paiement du droit de transmission. Les obligations ou autres titres nominatifs peuvent donner lieu à la seule délivrance d'un titre nominatif sans qu'il soit procédé à l'établissement préalable de titres au porteur. En cas de vente, les obligations ou autres titres représentés par un certificat nominatif peuvent être délivrés aux agents de change sous forme de coupures de compte-courant au porteur. Enfin, soumis au même régime que les chemins de fer concédés pour ces émissions de titres, le réseau de l'Etat n'obtiendra plus d'avances du Trésor sur les ressources de la dette flottante en attendant la réalisation de ces emprunts.

Le projet de budget annuel, préparé par les services dans la limite de leurs attributions respectives, est établi par le directeur général et soumis par lui au Comité de contrôle institué par le décret du 8 juin 1922 ; il est délibéré par le Conseil de réseau et approuvé par décret sur présentation du ministre des Travaux publics et du ministre des Finances. Les crédits supplémentaires reconnus nécessaires au cours d'un exercice seront ouverts dans les mêmes formes. Ainsi les moyens d'action seront constamment entretenus au pair des besoins du trafic ; l'administration ayant la certitude de disposer en temps voulu des ressources nécessaires pour réaliser des opérations avantageuses aura plus d'initiative, et sera portée à améliorer sans cesse la gestion et à la rendre plus économique et plus productive. Les versements à titre de fonds de concours donnent lieu à ouverture de crédits supplémentaires ouverts suivant la même procédure que ci-dessus ; il est fait recette à chaque budget du montant de ces versements jusqu'à concurrence des sommes utilisées au cours de l'exercice.

Le budget approuvé forme autorisation générale de recettes et de dépenses. Les tarifs sont soumis aux délibérations du Conseil de réseau par le directeur général, puis à l'homologation ministérielle dans les conditions prévues à la convention de 1921, c'est-à-dire sur proposition du Conseil supérieur des Chemins de fer dans la limite des maxima votés par le Parlement pour l'ensemble des réseaux. Les réductions de tarif ne sont plus soumises à l'homologation spéciale du ministre des Finances. Les recettes du trafic perçues directement ne donnent lieu à l'émission d'aucun ordre de virement, ce qui constitue un progrès sur le régime antérieur où un titre de perception délivré par le directeur ou ses délégués était nécessaire.

Le directeur général dispose des crédits qui lui sont alloués pour les dépenses d'exploitation ou d'établissement au moyen d'ordonnance de délégation aux ordonnateurs secondaires. Les crédits délégués sont spécialisés par article et par paragraphe de la classification budgétaire. Aucun transport ne peut être fait d'une rubrique à une autre sans autorisation préalable du directeur. Les créances sont liquidées par les ordonnateurs secondaires qui sont responsables de l'exactitude des certificats qu'ils délivrent. La constatation des droits des créanciers doit toujours précéder l'émission des mandats, et aucune dépense ne peut être acquittée si elle n'a pas été mandatée par l'ordonnateur secondaire compétent dans les formes prescrites.

La période d'exécution des services du budget est l'année civile. L'arrêté annuel des recettes et des dépenses s'effectue au plus tard le 15 février qui suit la clôture de l'exercice en tant que services faits et droits acquis. Les sommes non recouvrées à la clôture des opérations comptables d'un exercice sont reportées de plein droit au compte correspondant de l'exercice suivant (débiteurs divers). Les mandats de paiement émis sur chacune des deux sections du budget et restant à payer à la liquidation des opérations comptables de l'exercice sont annulés d'office et leur montant porté à un compte de trésorerie « fonds affectés aux restes à payer sur exercices liquidés », pour cet exercice. Ces comptes sont débités des sommes successivement payées aux créanciers en vertu d'ordre de paiement jusqu'à l'expiration des délais de prescription, le montant des créances impayées est ensuite annulé et porté aux recettes hors trafic. Les créances constatées après la liquidation des exercices auxquels elles appartiennent, et qui ne sont pas frappées de déchéance, sont rattachées à l'exercice en cours, et

imputées aux chapitres ouverts aux dépenses des exercices liquidés. Les créances ainsi mandatées, qui demeurent impayées au 31 décembre suivant, sont annulées d'office et leur montant est reporté au compte « Fonds affectés aux restes à payer sur exercices liquidés ».

Les écritures du service de la comptabilité générale et du caissier général sont tenues en partie double dans la forme commerciale. La forme des documents comptables est déterminée par le directeur. La décomposition des recettes et dépenses budgétaires en chapitres et articles est celle imposée par les documents fournis au ministre des Travaux publics, en exécution des décrets sur les justifications financières. La classification par paragraphe est déterminée par le directeur général.

Le service de la comptabilité générale est chargé de l'application aux différents comptes de liquidation de l'ensemble des recettes, dépenses, charges et opérations diverses constatées dans les écritures du réseau pendant le cours d'un exercice. Lorsque toutes les opérations de liquidation sont passées en écritures, la comptabilité générale arrête les comptes de l'exercice et dresse le bilan général au moyen de la balance du grand livre dont chacun des articles correspond à un article du bilan. Les comptes ne sont définitivement clos que lorsque le ministre des Travaux publics a rendu son arrêté sur proposition de la Commission supérieure de vérification des comptes. Dans le premier trimestre de chaque année, le service de la comptabilité générale établit les comptes de l'exercice écoulé. Ces comptes sont accompagnés d'un certain nombre de documents annexes : situation générale des droits constatés, état récapitulatif des recouvrements effectués et des restes à recouvrer, état des restes à payer, copie de la balance générale

des comptes du grand livre. Ces documents sont mis à la disposition des divers organes de contrôle financier. Dans le même délai, un compte d'administration est établi par le directeur général ; il fournit tous renseignements utiles sur l'exécution des dispositions budgétaires, la marche de service, la situation des principaux travaux entrepris ou poursuivis dans l'année ; il est soumis à l'avis du Comité de contrôle et aux délibérations du Conseil de réseau. Un exemplaire est annexé aux documents présentés aux commissions des comptes ; enfin, il est adressé avec les avis des divers contrôles aux Commissions financières des deux Chambres par les ministres des Travaux publics et des Finances.

En contre-partie de l'indépendance financière accordée aux réseaux et pour affirmer leur caractère de service public, on renforçait le contrôle gouvernemental sur leur gestion. En plus de la surveillance exercée par le contrôle financier des chemins de fer d'intérêt général organisé par le décret du 15 juin 1926 et par la Commission de vérification des comptes des chemins de fer, la comptabilité du réseau de l'Etat se trouve soumise aux vérifications périodiques du Comité de contrôle créé par le décret du 8 juin 1922, et auprès duquel le décret du 16 novembre 1926 instituait un commissariat du Gouvernement, composé du directeur général des Chemins de fer et du directeur du Contrôle financier. Les comptes doivent être en outre vérifiés annuellement par une Commission composée de trois membres : deux inspecteurs des Finances et un conseiller à la Cour des Comptes désignés par le ministre des Travaux publics sur proposition du ministre des Finances. Ces fonctionnaires ont, en ce qui concerne la vérification de la comptabilité, les mêmes pouvoirs que les commissaires

institués auprès des sociétés anonymes par la loi de 1867, c'est-à-dire que pendant un certain délai avant la reddition des comptes de l'exercice écoulé ils ont droit, toutes les fois qu'ils le jugent convenable, de prendre communication des livres et d'examiner les opérations du réseau. Ils doivent présenter chaque année un rapport sur les comptes et le bilan au ministre des Travaux publics qui statue, après avoir pris l'avis du Contrôle financier et provoqué les observations du ministre des Finances. Remarquons que, d'après ce nouveau régime, les Chemins de fer de l'Etat sont désormais exempts du contrôle de la Cour des Comptes, comme de celui du contrôleur des dépenses engagées.

L'avenir seul pourra déterminer l'efficacité des nouveaux organes de vérification de la comptabilité et permettra seul d'apprécier les conséquences de la suppression du contrôle de la Cour des Comptes réalisée par le décret de 1926. Remarquons toutefois que cette réforme a été sévèrement critiquée par M. Jeanneney dans son rapport au Sénat sur le budget des Chemins de fer de l'Etat pour 1927 : il faisait valoir « qu'il était essentiel que très prochainement, et en tous cas avant le dépôt du prochain budget, le contrôle indispensable que les Chambres ont le devoir d'exercer sur deux grandes administrations d'Etat (Chemins de fer de l'Etat et d'Alsace-Lorraine) soit rétabli ».

CHAPITRE III

Les Manufactures Nationales de Sèvres, de Gobelins et de Beauvais

Dans son domaine, l'Etat possède trois vieilles manufactures dont l'existence, traditionnelle en France, remonte à l'ancien régime. Ce sont les Manufactures de Sèvres, des Gobelins et de Beauvais. Elles fabriquent des objets artistiques, vases, faïences, céramiques, tapisseries, tapis, etc...

La Manufacture de Sèvres fut fondée en 1756. Elle fut la première en France à acquérir le secret de la fabrication de la porcelaine à pâte dure par le kaolin, elle a connu au XVIII^e et au XIX^e siècles une ère remarquable de prospérité. La Manufacture Royale des Gobelins date de 1662, et, de 1804 à 1848, elle a fabriqué uniquement pour le chef de l'Etat ; elle est devenue depuis Manufacture nationale. La Manufacture de Beauvais est sa contemporaine (1661), et est devenue Manufacture de l'Etat sous l'an III.

Or, ces trois manufactures, après avoir produit des chefs-d'œuvre et avoir créé chacune dans leur domaine des objets d'art universellement connus, ont traversé une crise profonde. La disparition des fastes de la Monarchie a tari en grande partie les commandes faites aux manufactures, et celles-ci, d'autre part, ne vendant que très peu au public,

ne fabriquèrent plus que des objets destinés aux palais nationaux ou aux cadeaux diplomatiques. La restriction de la vente a eu pour conséquence la perte de l'esprit de recherche et d'initiative et une pauvreté de modèles de plus en plus grande. Mais si ces manufactures étaient menacées au point de vue artistique, elles imposaient de lourdes charges au Trésor. N'étant que de simples chapitres au budget des Beaux-Arts, elles absorbaient de grosses sommes dépensées sans profit pour l'Etat ni pour elles.

Cette situation appela l'attention des Pouvoirs publics dès longtemps avant la guerre. Une commission fut nommée en 1912, mais, par suite de la guerre, le projet de loi ne put être voté par la Chambre que le 28 décembre 1920. Ce projet était en instance devant le Sénat lorsqu'on s'avisa que la réforme pouvait être réalisée par décret, ce qui fut fait par trois décrets en date du 1^{er} octobre 1926. Trois autres décrets du 28 décembre 1926 donnèrent l'organisation de détail. Cette réforme fit de ces trois manufactures des établissements publics dotés de la personnalité civile et de l'autonomie financière. On estime que cette mesure, en leur donnant une raison de vivre et de travailler, pourra leur rendre leur prospérité et leur prestige artistique. Leur organisation étant identique, nous prendrons comme type pour les étudier la Manufacture de Sèvres.

Cet établissement public est dirigé par un administrateur et un Conseil d'administration sous l'autorité du ministre de l'Instruction publique. L'administrateur est nommé par décret. Il représente la manufacture en justice et a voix consultative au Conseil d'administration.

Celui-ci est composé de treize membres, dont six fonctionnaires (trois directeurs de ministère, un conseiller d'Etat, un conseiller à la Cour des Comptes, un inspecteur

des Finances), et sept membres étrangers à l'Administration, dont trois industriels nommés par le ministre des Beaux-Arts. La durée de leurs fonctions est de quatre ans, ils touchent des jetons de présence. Le Conseil délibère sur tous les sujets relatifs à la Manufacture, en particulier sur : le budget, les comptes, les acquisitions, aliénations, échanges, constructions, grosses réparations, baux et locations d'immeubles, marchés supérieurs à 10.000 francs, les actions en justice, les emprunts, les offres de concours, l'organisation administrative et commerciale, le recrutement du personnel, les salaires et allocations. Il ne peut accepter de dons et legs que conformément aux règles de la loi de 1901.

Le régime financier est analogue à celui des offices nationaux. Le budget est préparé par le directeur, délibéré par le Conseil d'administration, approuvé par le ministre chargé des Beaux-Arts et par le ministre des Finances. Les périodes complémentaires sont limitées au 28 février pour la liquidation et l'ordonnancement, au 31 mars pour les paiements et recouvrements. Le directeur est ordonnateur et liquidateur de toute dépense, c'est lui qui établit les titres de recettes. L'agent comptable, nommé par décret signé des ministres des Beaux-Arts et des Finances, est chargé de percevoir les recettes et de payer les dépenses. Il est soumis à la vérification de l'Inspection des Finances et est justiciable de la Cour des Comptes. Un agent spécial est chargé de la comptabilité matière, importante pour les trois manufactures considérées. Les recettes et les dépenses sont divisées en ordinaires et extraordinaires suivant les règles habituelles des offices nationaux. Les fonds libres sont versés en compte-courant au Trésor ou en compte-courant postal.

Les comptes sont établis suivant les règles du décret de

1862, le compte de l'administrateur étant tenu par exercice et celui du comptable par gestion. Le Conseil d'administration examine ces deux comptabilités et le compte du directeur est soumis à l'approbation des ministres des Beaux-Arts et des Finances. Un rapport est publié chaque année par le Conseil d'administration, auquel est annexé un bilan, un inventaire et un compte de profits et pertes. Les excédents sont versés à un fonds de réserve et de roulement jusqu'à concurrence de 5 millions de francs. Ces trois manufactures possèdent donc une comptabilité industrielle.

A titre de dotation, leur sont attribués les approvisionnements en matières premières et en produits fabriqués existants au moment de la transformation de ces trois manufactures en établissements autonomes. Il est fait recette au budget de toutes les ressources propres, les livraisons gratuites aux ministères sont supprimées. Les emprunts sont autorisés jusqu'à concurrence de 4 millions de francs et soumis aux règles habituelles de contrôle par le ministre des Finances.

Leurs budgets se montent pour 1927 aux chiffres suivants:

Manufacture de Sèvres

Recettes : 5.301.720 francs.

Manufacture des Gobelins

Recettes : 2.210.960 francs.

Manufacture de Beauvais

Recettes : 1.470.623 francs.

L'apparition au budget des dépenses des loyers des terrains appartenant à l'Etat, des impôts, marque la volonté

de faire de ces manufactures des entreprises commerciales. Cependant, il n'y a là encore qu'une demi-mesure et beaucoup de règles viennent contrecarrer ce désir : subsistance d'un budget, application presque totale des règles de la comptabilité publique à une entreprise commerciale, faiblesse d'un Conseil d'administration, d'ailleurs composé en partie de fonctionnaires incompetents en la matiere, subsistance des regles de l'exercice. Ce n'est pas par de tels moyens que l'on fera des manufactures nationales des etablissemments commerciaux. D'ailleurs, le rapporteur du budget des Beaux-Arts au Senat, M. Chastenet, declarait en 1927 que l'autonomie ne paraissait pas devoir ameliorer la production. Celle-ci depend presque entierement des fonctionnaires et, au surplus, ce ne sont pas des mesures administratives qui pourraient remedier a l'irremediable pauvreté des Gobelins et de Beauvais. Et comme conclusion il prevoit l'abandon de ces manufactures a l'industrie privée, suivant en cela l'exemple donné par la manufacture royale de Copenhague.

CHAPITRE IV

Office National de la Navigation

L'Office national de la Navigation a été créé par l'article 67 de la loi du 27 février 1912 qui lui confère la personnalité civile et l'autonomie financière. C'était alors un simple office administratif créé en vue d'aider au développement de la navigation intérieure en France. Son objet était, en effet : 1° de centraliser et de porter à la connaissance du public les renseignements de toute nature concernant la navigation intérieure ; 2° de rechercher les moyens propres à développer, provoquer et au besoin prendre toutes mesures tendant à améliorer l'exploitation des voies navigables. Le décret du 23 septembre 1912 fixa l'organisation et le fonctionnement de l'Office. Celui-ci est constitué sur le type ordinaire des offices nationaux : un Conseil d'administration, composé de fonctionnaires et de spécialistes, un Comité consultatif et un directeur. L'Office était soumis administrativement et financièrement au contrôle assez étroit du ministre des Travaux publics.

L'Office fonctionna ainsi jusqu'à la guerre. Celle-ci terminée, l'Etat français se trouva chargé d'un certain nombre d'entreprises relatives à la navigation intérieure, telles

que remorquage, touage, exploitation de chalands. D'autre part, l'article 357 du traité de Versailles attribuait à l'Etat français certains droits sur la navigation sur le Rhin. L'exploitation directe étant écartée, l'Office de la Navigation était naturellement désigné pour gérer ces entreprises. Aussi les décrets du 22 décembre 1920 et du 20 décembre 1921 substituèrent l'Office à l'Etat français pour toutes exploitations ; d'autre part, ils atténuaient le contrôle du ministre et élargissaient les pouvoirs propres de l'Office tout en lui conservant son objet antérieur défini par la loi de 1912. A l'heure actuelle, celui-ci est passé au second plan et l'Office de la Navigation apparaît essentiellement comme chargé de gérer les entreprises d'Etat relatives à la navigation intérieure.

Le budget de l'Office comprend :

a) Le budget de la navigation intérieure. L'Office y apparaît comme chargé : 1° d'exploitations directes : touage, remorquage et halage, exploitation de ports fluviaux actuellement au nombre de trois (tels que celui de Gennevilliers), exploitation d'outillage, de manutention, de transports et stockages divers dans les ports autres que ceux exploités par l'Office ; 2° d'exploitation par affermages analogues ; 3° d'opérations faites pour le compte d'administrations publiques : gérance de flotte fluviale, cession de matériel.

L'Office tire ses recettes du revenu des rentes sur l'Etat, du revenu de participations diverses en conformité avec la loi de 1912, des taxes sur les usagers et des locations perçues à l'occasion de services rendus. Elles sont destinées à faire face aux dépenses soit ordinaires (intérêts, frais d'exploitation, contribution aux commissions fluviales internationales), soit extraordinaires (travaux neufs).

b) Le budget annexe se divise lui-même en : 1° budget de la section rhénane, alimenté par les pourcentages sur les bénéfices des sociétés de navigation sur le Rhin en exécution du traité de Versailles ; 2° budget de la section danubienne alimenté par les locations de matériel ; 3° budget de l'exploitation dans les ports non reliés à une voie de navigation intérieure. Ces trois budgets versent au budget général une contribution aux frais généraux de l'Office, puisqu'ils sont administrés par lui.

En cours d'année, l'ensemble de ces budgets est modifié par un budget supplémentaire qui récapitule les recettes et les dépenses qui ont pu naître en cours d'année.

Le budget ordinaire se montait, en 1929, à 18 millions de francs. Le budget de la section rhénane à 900.000 francs. Celui de la section danubienne à 17.800 francs. Celui de l'exploitation des ports non reliés à une voie de navigation intérieure à 765.000 francs. Ajoutons qu'à l'heure actuelle le contrôle de cet office s'exerce dans des conditions difficiles qui rendent impossible l'appréciation de son fonctionnement (1).

(1) Rapport de la Cour des Comptes au Président de la République. 1924.

CHAPITRE V

Le monopole des tabacs

PARAGRAPHE PREMIER

ÉVOLUTION DU RÉGIME DU MONOPOLE

En 1924, la situation précaire des finances publiques détermina le Gouvernement non seulement à augmenter les impôts, mais à essayer de tirer un meilleur parti des ressources existantes de l'Etat. Or, celui-ci possède un domaine industriel important dont un des principaux éléments est le monopole des Tabacs. Le rapport net de ce monopole est considérable si l'on en juge par les chiffres suivants :

1814	32.000.000 francs
1840	70.000.000 —
1880	282.000.000 —
1900	333.000.000 —
1913	430.000.000 —
1918	395.000.000 —
1920	740.000.000 —
1922	1.170.000.000 —
1924	1.437.000.000 —
1926	2.130.000.000 —
1927	2.909.000.000 —
1928	3.985.000.000 —

Le monopole, en tenant compte de la dépréciation du franc, rapporte donc sensiblement plus qu'avant la guerre. Ceci tient au développement de la consommation.

Années	Quantités vendues	Consommation par tête d'habitant
—	—	—
1913 ...	44.000.000 de kg.	1 kg. 100
1921 ...	51.000.000 —	1 kg. 360
1923 ...	53.600.000 —	1 kg. 420
1925 ...	53.700.000 —	1 kg. 420
1927 ...	48.400.000 —	1 kg. 320

L'élévation des prix en 1925 et en 1926 a fait baisser la consommation, mais la hausse a compensé cette perte, et, en 1927, s'est manifestée une reprise très nette de la vente qui s'est accentuée en 1928 et 1929.

L'importance du monopole permet donc d'en tirer des ressources supplémentaires, mais jusqu'ici il avait un caractère uniquement fiscal et n'appliquait aucune des méthodes de l'industrie. On s'est aperçu que le bénéfice pouvait non seulement provenir de la différence entre le coût de production et le prix de vente, mais aussi résulter d'un meilleur rendement général, d'une meilleure administration, d'une amélioration des services de vente, en un mot de la commercialisation du monopole. C'est à cette fin que se réunit en 1923 une commission extra-parlementaire, présidée par M. Sergent, et qui établit ses conclusions dans un rapport présenté par M. Citroën.

Quant à la culture, l'amélioration principale à apporter est son développement, l'amélioration des espèces, l'acclimatation de nouvelles, la création d'un Institut expérimental pour étudier les innovations. Si, en effet, on a reproché au système actuel d'obliger l'Etat à acheter toute la produc-

tion indigène à un prix souvent supérieur à celui des tabacs exotiques, il faut remarquer que si la culture indigène était abandonnée, le monopole français serait à la merci des planteurs étrangers, et, dans ce cas, l'augmentation des prix pourrait devenir beaucoup plus considérable que celle actuellement observée. En 1927, l'Etat a acheté à l'étranger 28.206.000 kilos de tabac en feuilles, 9.441.000 kilos en Algérie et 26.350.000 kilos aux planteurs indigènes. Pour plus de la moitié, les tabacs exotiques proviennent d'un même pays : les Etats-Unis d'Amérique. Leur culture doit donc être introduite en France.

Le service des achats à l'extérieur est défectueux. Des missions d'achat sont en permanence dans les pays producteurs, des crédits leur sont alloués chaque année et limités par exercice. Ces crédits figurent à un chapitre dépenses, sans que soit mis en regard la recette qui, plus tard, les balancera. Le résultat est que lorsque le budget général n'est pas en équilibre, on rogne sur le chapitre dépenses, les achats ne peuvent s'effectuer à temps, les stocks s'épuisent et quand on est dans l'obligation d'acheter, ou bien les missions sont à la merci des producteurs qui les rançonnent, ou bien les circonstances ont fait hausser considérablement les prix, comme pendant la campagne 1923 à 1924.

La fabrication est l'objet de nombreuses critiques. Certains produits, tel le papier, sont souvent défectueux. Mais ce sont surtout les méthodes de fabrication qui sont imparfaites. Elles ne sont pas uniformes, il n'y a aucune recherche d'économie dans l'emploi de la matière première, les améliorations à l'outillage sont trop lentes, par suite le matériel n'est pas uniforme, d'où perte de temps et élévation du prix de revient. Enfin, le rendement des ouvriers.

est insuffisant ; les salaires sont élevés et pourtant la journée de travail n'est pas supérieure à sept heures. Les sanctions n'existent pas ou, lorsqu'il y en a, elle sont paralysées par l'appel suspensif que peut formuler l'ouvrier jusqu'au ministre, en empruntant la voie hiérarchique. En cas de malfaçon, il n'y a pas de sanctions et, même s'il y en avait, le directeur ne pourrait les appliquer car, pas plus que le reste du personnel dirigeant, il n'a l'autorité nécessaire pour obtenir un travail consciencieux et assidu. Il doit s'incliner devant la puissance des syndicats ouvriers et devant les interventions politiques. Les règles relatives au personnel sont défectueuses : on recrute les ouvriers non d'après leurs capacités, mais d'après leur situation militaire, avec priorité aux mutilés et aux veuves de guerre l'avancement se fait par ancienneté et non d'après la capacité. Enfin, le directeur est encore paralysé par des règles étroites, telles que celle de l'adjudication publique, contraires à tout esprit commercial.

Le service de vente pêche également par de nombreux endroits. Les tabacs fabriqués sont dirigés sur les entrepôts confiés le plus souvent au receveur sédentaire. Celui-ci a d'autres préoccupations, son service n'est pas organisé pour le commerce, il ne cherche pas à s'approvisionner en quantité suffisante de modules divers. Enfin, ces entrepôts sont trop nombreux, il y en a, en effet, 355 pour la France. On gagnerait à voir réduire leur nombre et à les mieux organiser.

La vente s'effectue par l'intermédiaire des bureaux de tabac, au nombre de plus de 47.000. Ce système assure évidemment des frais de vente extrêmement réduits : le gérant touche 8 % sur le produit de la vente, il en abandonne au titulaire le tiers ou le quart. En y ajoutant ce que

touche l'entrepoteur, 0,50 ou 1 %, on arrive à un total de 9 % du prix de vente comme frais de vente du monopole. Mais ces avantages ont leur contre-partie. Les gérants n'ont qu'un intérêt très relatif à la vente. Ils touchent peu sur le total et la vente du tabac n'est que peu de chose à côté du débit de boissons. Ils négligent donc le service du monopole. De plus, jusqu'à l'année dernière, il n'y avait pas de vente à crédit, ce qui gênait considérablement les débiteurs qui ne disposent pas de fortes sommes liquides. Ceux-ci, approvisionnés par des commissionnaires, sont sans contact avec les entrepoteurs, leur débit est insuffisamment pourvu. Il y a cloison étanche entre le service de la vente et celui de la fabrication, impossibilité par conséquent, pour ce dernier, de connaître les goûts des consommateurs. Le service de vente, enfin, est assuré par la Régie des Contributions indirectes, qui a déjà des tâches multiples et considérables, et qui n'est nullement organisée pour faire du commerce.

C'est une source d'inconvénients que cette dualité dans l'administration du monopole. Ce dernier était soumis, d'une part à la direction générale des Contributions indirectes, d'autre part à la direction générale des manufactures de l'Etat. La première avait la haute main sur tout ce qui concerne la vente ; la deuxième sur les achats et les fabrications. Ces deux directions étaient soumises à un chef commun qui est le ministre des Finances, mais celui-ci ne pouvait s'occuper effectivement du monopole. Il en résultait une répartition des décisions entre les deux services, ce qui nuisait à la rapidité des affaires. D'ailleurs, ces directeurs n'avaient qu'un pouvoir restreint. Ils ne pouvaient pas engager de dépenses au-dessus de 50.000 francs, et pour toutes les décisions importantes il fallait en référer au ministre et souvent au Parlement. La procédure budgé-

taire entraînait alors ainsi en jeu, ainsi que les règles de la comptabilité publique.

Le monopole ne comportait qu'un budget de dépenses, les recettes n'étaient pas mises en corrélation avec elles. Le budget était établi par exercice, soumis aux mêmes règles de préparation et de discussion que les budgets des services administratifs. Ces règles industrielles, que l'on n'appliquait pas dans le budget, les aurait-on trouvées dans les comptes ? Partiellement; il faut reconnaître que le monopole établissait des comptes matières et que, chaque année, il publiait, en outre, un compte d'exploitation comprenant les recettes totales, les dépenses totales et la différence, complété par un inventaire et une évaluation du capital matières premières, fournitures, produits fabriqués, immeubles, qui enregistrait la variation dans les valeurs de ces différents postes.

C'était pourtant insuffisant. La comptabilité n'était en effet pas tenue suivant les règles du code de commerce. Elle n'était pas en partie double et suivait les règles du décret de 1862, ne faisait pas ressortir l'amortissement du capital et, par conséquent, rendait impossible l'établissement du rendement net. D'autre part, on ne pouvait déterminer que le coût en matière de chaque produit fabriqué, mais non pas le prix de revient exact, compte tenu de la dépense en travail, force motrice et frais divers ; de même, les prix de revient spéciaux à chaque produit étaient inconnus. Or, si l'on peut soutenir que le prix de revient total n'est pas indispensable à connaître, étant donné que « pour l'industrie privée, qui a au surplus souvent beaucoup de peine à l'établir, il est la limite du prix de vente, tandis qu'au contraire le monopole vend toujours avec une grosse marge de bénéfice, et a surtout intérêt à connaître son coefficient d'exploit-

tation », il n'en est pas moins indispensable de connaître les prix de revient partiels de chaque produit, chiffres qui permettront au monopole d'orienter sa production dans le sens le plus rémunérateur. Enfin, le bilan n'avait pas la forme commerciale, il ne comportait pas de réserves.

Les observations faites par la Commission relevaient les deux causes principales de ces défauts. Tout d'abord, le manque d'autorité aux différents échelons de la hiérarchie, qu'il s'agisse des simples contremaîtres, des ingénieurs ou des directeurs. Le personnel ouvrier est indiscipliné. Il travaille peu et mal. Le personnel commercial n'a pas d'intérêt au développement des ventes. Sans autorité des chefs, il est impossible de faire rendre à une industrie son maximum de profits. L'autre cause provient « des obstacles apportés à une véritable gestion industrielle par l'absence d'autonomie financière et par l'extension à l'administration des manufactures de l'Etat des règlements qui peuvent avoir leur raison d'être quand ils sont appliqués à des organismes administratifs proprement dits, mais qui entravent le fonctionnement d'entreprises qui doivent être productrices ». Ces obstacles, nous les avons déjà minutieusement exposés, ils sont communs à toutes les administrations industrielles de l'Etat.

Pour remédier efficacement à ces deux inconvénients, la Commission ne croyait pas pouvoir conserver le cadre de l'organisation actuelle du monopole. L'absence d'autorité résulte en effet en grande partie des interventions politiques auprès du ministre des Finances qui, arrêtant les sanctions, ou faisant droit à des revendications des syndicats, sapent l'autorité des directeurs. Ces interventions politiques se produiront tant que l'on conservera le système actuel. Quant à la gestion, elle est la conséquence de l'assujettisse-

ment aux règles de la comptabilité publique, le classement de dépenses dans le cadre du budget qui empêchent, d'une part, d'engager à temps des dépenses productrices qui seront la cause d'une amélioration, non pas immédiate mais ultérieure, de constituer d'autre part des approvisionnements au moment favorable.

Deux solutions se présentent à l'esprit : l'affermage ou l'autonomie financière. La première était préconisée par un des membres de la Commission, M. Fayol. Celui-ci faisait remarquer qu'on ne peut appliquer à un service public les méthodes commerciales parce qu'il y a des causes de désordre administratif qui sont spéciales à l'Etat et qui entravent l'organisation elle-même. Ce sont : l'instabilité ministérielle qui change à chaque instant le chef de l'entreprise d'Etat, la réglementation excessive, la réglementation générale s'ajoutant à celle particulière à l'entreprise, l'absence du stimulant qu'est le bénéfice, et de la sanction qu'est la faillite, la faiblesse devant les exigences des syndicats, enfin l'intervention abusive des parlementaires. Ces causes, faisait remarquer M. Fayol, on ne peut les supprimer, car elles sont inhérentes à l'Etat. Il est donc impossible d'appliquer intégralement les méthodes commerciales. Il se prononçait pour la liberté et, comparant ce système à celui du monopole, constatait que les avantages de sûreté sont équivalents, mais que l'impôt perçu sur une industrie libre est à la fois plus facile et plus économique, et il appuyait son idée par les exemples de la Belgique, de l'Angleterre et des Etats-Unis.

Or, ce système de liberté n'est pas concluant, tout au moins pour le cas spécial du monopole en France. En effet, à moins de réduire la part du produit revenant à l'Etat, il aboutirait à une augmentation des prix de vente, l'exploiti-

tation devant prélever son bénéfice en plus de la somme qu'il devrait fournir à l'Etat. Or, la commission Sergent estimait que le prix de revient ne pourrait être amélioré que de 10 %, c'est-à-dire de 50.000.000 de francs, somme insuffisante pour rémunérer une telle entreprise, le capital étant évalué, au 1^{er} octobre 1926, à 1.155.000.000 de francs.

Si l'on adoptait le système le plus radical, c'est-à-dire celui de la liberté de l'industrie, celle-ci étant grevée d'un impôt, une entreprise puissante pourrait seule assumer une telle charge. L'Etat voudrait-il fractionner l'adjudication, que les différentes sociétés seraient amenées à s'unir en un trust, qui leur permettrait de réaliser plus de bénéfice qu'en se concurrençant (c'est ce qui s'est passé en Angleterre et aux Etats-Unis), et de faire librement la loi aux consommateurs. En 1924, le prix moyen en France était de 10 fr. 55 par kilo, de 22 fr. 50 aux Etats-Unis et de 48 francs en Angleterre. En 1926, il était de 14 fr. 20 en France et de 28 fr. 35 en Allemagne, pays de liberté de l'industrie du tabac. Et pourtant c'est en France que l'Etat percevait le plus de recettes nettes sur le total des ventes : 73 % contre 46 % en Allemagne et 32 % en Angleterre. De plus, ce système pourrait favoriser la fraude par la facilité de fabrication dans de petits ateliers et par la liberté de la culture. Si l'on maintenait le contrôle de la culture, il faudrait en contre-partie continuer à garantir aux planteurs l'achat de leurs récoltes, ce qui aboutirait à enlever à l'industrie privée la liberté d'achat et du choix des matières premières qui semble un des avantages marqués de ce régime ; dans le cas contraire, l'industrie achèterait les matières premières à l'étranger, ce qui aboutirait à ruiner une culture prospère en France et à nous soumettre entièrement aux volontés des producteurs exotiques. Enfin, il faut se souvenir

que c'est grâce au monopole que les frais de vente sont si réduits en France. L'exemple de pays étrangers montre que les remises atteignent souvent 25 % au lieu de 9 %. Si les revenus de l'Etat doivent rester inchangés, il faut augmenter les prix de vente et, s'il faut maintenir ces derniers, c'est pour l'industrie privée une diminution de 10 % sur les recettes, absorbant et au delà les 50 millions de bénéfice escomptés par la compression du prix de revient.

Une compagnie fermière du monopole d'ailleurs ne saurait comprimer ce prix de revient facilement. Elle garderait un caractère de service public. L'exemple des compagnies de chemins de fer nous montre qu'un tel service ne saurait avoir beaucoup plus d'autorité qu'une administration d'Etat. D'autre part, comme le fait remarquer M. Allix, aucune proposition n'a été faite lorsqu'en 1926 il fut question de l'aliénation du monopole. Or, s'il y avait eu là une opération lucrative, il n'aurait pas manqué de se présenter des sociétés disposées à cette acquisition.

On pourrait tirer le bénéfice supplémentaire nécessaire de l'accroissement de la vente. A l'intérieur, cela paraît difficile ; en 1924, la France venait avant l'Angleterre et l'Allemagne pour la consommation par tête d'habitant. L'augmentation des tarifs a fait fléchir celle-ci, mais nous la regagnons rapidement. Quant à la substitution de produits plus rémunérateurs (cigarettes), elle s'exerce depuis la guerre grâce au monopole. L'accroissement de la vente à l'extérieur reste problématique. Actuellement, cette exportation est minime, d'une part, à cause des droits de douane élevés à l'étranger ; d'autre part, à cause de la préférence des consommateurs étrangers pour les tabacs de Virginie et d'Orient. Ce n'est pas l'affermage qui ferait disparaître ces deux causes. Enfin, pour permettre à la Compagnie fer-

mière de vendre à l'étranger, il faudrait accorder la franchise à ses exportations ; l'Etat ne toucherait plus rien, alors qu'à l'heure actuelle il vend à un prix plus bas, mais qui lui laisse tout de même un profit commercial. L'affermage ou la liberté de l'industrie du tabac ne semble donc ni souhaitable ni même pas possible à l'heure actuelle, financièrement.

Aussi, le comité Sergent se prononça-t-il pour le maintien du monopole sous la forme d'un Office national. Cet Office était organisé d'après le même modèle que celui de l'Azote. C'était un établissement public doué de la personnalité civile et de l'autonomie financière qui avait le monopole d'achat, de fabrication et de vente du tabac. Son capital était constitué par la valeur des biens appartenant au monopole, il le remboursait à l'Etat par annuités. L'Office pouvait émettre des obligations pour faire face aux dépenses de premier établissement et aux nécessités d'un fonds de roulement. Chaque année était dressé par le Conseil d'administration un état de prévision soumis à l'approbation du ministre des Finances et communiqué aux commissions financières des deux Chambres. La comptabilité suivait les règles du Code de commerce. Les comptes étaient divisés en deux sections ; exploitation et immobilisation. Les règles du contrôle des dépenses engagées n'étaient pas applicables. C'est un décret qui fixait les prix de vente intérieurs ; pour les prix de vente à l'exportation, la décision du Conseil d'administration suffisait. Chaque mois, l'Office versait au budget général une redevance calculée suivant un pourcentage sur les ventes. On prélevait sur les recettes les sommes nécessaires à l'amortissement au fonds d'approvisionnement, à l'achat de matières premières et de matériel au fonds de réserve. Le solde constituait le produit net qui allait au bud-

get général après prélèvement de 20 % pour les œuvres de prévoyance et d'assistance. Chaque année, le Conseil d'administration rendait compte de sa gestion au ministre des Finances dans un rapport auquel étaient annexés l'inventaire, le bilan et le compte de profits et pertes. L'Office était administré par un Conseil d'administration de neuf membres, dont six nommés par le ministre des Finances et trois élus par un Conseil consultatif. Le personnel était soumis aux lois et règlements de l'industrie privée.

PARAGRAPHE 2

ORGANISATION ACTUELLE

Telles étaient les conclusions du rapport de la Commission Sergent. Elles étaient en somme favorables au monopole, car, si elles faisaient ressortir les nombreux inconvénients du régime actuel, elles estimaient qu'on pouvait y remédier en donnant au monopole une forme nouvelle, mais en le maintenant toujours comme service public. Elle condamnait pour la France, sans prendre aucune position théorique, le système de l'impôt et de l'affermage. Ce rapport déposé en 1925 n'eut pas de suite immédiate.

Mais lorsque la loi du 7 août 1926 créa la caisse autonome de gestion des bons de la Défense nationale et d'amortissement de la Dette publique, elle lui attribua des ressources fiscales importantes et notamment celles du monopole des Tabacs (loi du 10 août 1926). Pour donner à cette caisse le maximum de sécurité, elle lui accorda la personnalité civile et l'autonomie financière qui l'affranchissaient du contrôle budgétaire du Parlement. Le monopole des Tabacs, par suite, bénéficiait de cette exemption et ainsi se trouvait brusque-

quement réalisée, par un moyen détourné et avec des garanties exceptionnelles, cette autonomie que réclamait la Commission Sergent.

Le service de l'exploitation industrielle des Tabacs (S. E. I. T.) forma la section technique de la caisse autonome et, comme elle, est totalement exempte du contrôle parlementaire. Le monopole des Allumettes, devant rester sous le contrôle du ministre des Finances, est resté inclus dans le budget général, mais étant donné les rapports étroits des deux services, sa gestion a été confiée, sous forme d'un service annexe, au S. E. I. T. Le législateur, ayant voulu donner une forme nettement industrielle à ce service, a spécifié que la vente qui jusqu'alors relevait de la régie des Indirectes incombait désormais au S. E. I. T. Celui-ci doit donc prendre peu à peu sous sa direction le service des ventes, en faisant appel au nombreux personnel des Contributions indirectes, pour l'aider dans les tâches que le personnel restreint des manufactures ne pouvait pas mener à bien. Ce passage des attributions d'une administration à l'autre ne se réalise que progressivement, et jusqu'ici seules les bases du système ont pu être établies. Une direction des ventes a été créée, d'autres organes sont encore en projet. D'autre part, « l'indépendance budgétaire a permis de réaliser rapidement des améliorations nécessaires, soit dans le domaine des constructions et des installations d'appareils mécaniques, soit dans le champ des fabrications, création de produits nouveaux, présentations nouvelles, développement de la publicité ». Les résultats sont satisfaisants, sans augmentation des tarifs, les recettes se sont accrues et paraissent devoir continuer leur ascension.

L'organisation générale est réglementée par la loi du 7 août 1926 et le décret du 13 août 1926. Le S. E. I. T. est

administré par le Comité technique, qui, lui-même, constitue une des parties du Conseil d'administration de la Caisse autonome, l'autre étant formée par le Comité financier, qui s'occupe de la gestion des bons de la Défense nationale. Le Comité technique est composé de dix membres : trois nommés par le ministre des Finances, dont actuellement deux directeurs de Ministère, le directeur général de l'exploitation industrielle des Tabacs ; un membre désigné par l'Académie d'agriculture ; un commerçant et un industriel désignés par l'Association des présidents des Chambres de Commerce de France ; trois membres choisis par le ministre dans le Conseil consultatif (un planteur, un débiteur, un délégué ouvrier).

Ce Comité technique est le Conseil d'administration du S. E. I. T., il a tous pouvoirs pour régler toutes les questions intéressant celui-ci, c'est, par conséquent, l'organe suprême d'administration. Il est assisté d'un Conseil consultatif appelé à donner des avis sur les questions que lui soumet le Comité technique. Ce Conseil est composé de trente et un membres : deux sénateurs, deux députés, un conseiller d'Etat, un conseiller à la Cour des Comptes, deux représentants du ministre des Finances, quatre personnalités choisies pour leurs compétences agricole, commerciale, industrielle, financière, un membre choisi dans les organisations ouvrières et un dans les organisations coopératives, un membre de l'Office national des Mutilés, le directeur du S. E. I. T., un représentant des grossistes ou entrepreneurs, un représentant des débiteurs, quatre représentants des planteurs, huit représentants du personnel. Tous ces membres sont élus ou nommés pour quatre ans.]

Le directeur est nommé par le ministre des Finances sur proposition du Conseil d'administration. Il peut approuver

dans certaines limites les contrats passés par le S. E. I. T. Il autorise les dépenses dans la mesure des crédits portés à l'état de prévisions. Il a le pouvoir de fixer directement les conditions de vente des tabacs destinés à l'exportation et à l'avitaillement des navires. Il mandate les dépenses. Ses pouvoirs sont fort étendus ; aussi le Comité a-t-il jugé indispensable de les limiter par l'institution d'une Commission des marchés chargée de donner son avis : 1° sur les marchés comportant une dépense et une recette d'un montant égal ou supérieur à 60.000 francs, ainsi que sur les modifications éventuellement proposées sur ces mêmes marchés ; 2° sur toutes questions que le directeur ou le Comité technique juge opportun de lui soumettre. Cette Commission, entièrement composée de fonctionnaires, a été constituée par arrêté du 8 mars 1927 et a fonctionné normalement depuis. Quant au Comité consultatif, créé par le décret du 12 février, il a étudié l'importante question de la vente à crédit aux débiteurs résolue par le décret du 22 novembre 1927.

L'Administration centrale va être réorganisée. Le personnel sera augmenté et un cadre unique sera établi pour les services centraux et les services extérieurs. Déjà a été ébauchée une division spéciale de la vente, puisque celle-ci doit peu à peu passer de la Régie des Contributions indirectes au S. E. I. T. De même, on recherche le moyen d'établir un local unique pour les divers services du S. E. I. T.

Le personnel comprend les employés supérieurs du cadre technique et de la fabrication, des employés commissionnés de première série et de deuxième série, du service de la Culture et du service de la Comptabilité, des agents techniques, des agents de fabrication, des concierges, garçons de bureau, des ouvriers et des ouvrières. Ce personnel, con-

trairement aux conclusions de la Commission Sergent, a conservé son statut ; il faut voir là l'influence des syndicats qui ne tiennent pas à voir priver leurs membres des avantages du statut des fonctionnaires. Les traitements sont versés par le budget général et remboursés à celui-ci par le S. E. I. T.

L'article 22 du règlement d'administration publique du 13 août 1926 a spécifié que la comptabilité serait industrielle, c'est-à-dire qu'elle obéirait aux lois et usages du commerce : elle doit donc être tenue en partie double et comporter à la fin de l'année commerciale un bilan, un compte de profits et pertes, un inventaire et une balance. Un projet de comptabilité a été élaboré, mais en raison de la complexité des opérations, il n'a pu être mis au point qu'après de longues études. Il a été appliqué partiellement dans le deuxième semestre de 1928, à titre d'essai, et ce n'est qu'au 1^{er} janvier 1929 qu'il sera mis en vigueur. Les comptes du premier et du deuxième exercices sont donc établis d'après l'ancienne comptabilité.

Le premier exercice a commencé le 1^{er} octobre 1926 et s'étend jusqu'au 31 décembre 1927. Il faut donc faire le départ entre les comptes afférents au quatrième trimestre 1926 et ceux afférents à l'année 1927. De plus, en raison des difficultés qu'auraient présentées, d'une part l'application des mesures permettant à la Caisse de prévoir dès le 1^{er} octobre toutes les recettes du monopole, d'autre part le paiement direct des dépenses sur les crédits de la Caisse, il a été décidé, pour le quatrième trimestre 1926, d'exclure des produits du monopole à attribuer à la Caisse les recettes antérieurement perçues par l'Administration des Douanes, les recettes d'ordre, les recettes en atténuation de dépenses

et les produits divers n'ayant pas le caractère de ressources permanentes. D'autre part, les dépenses ont été acquittées sur les crédits du budget général, sauf à les faire rembourser plus tard par la Caisse autonome.

Sous ces réserves, les comptes du S. E. I. T. se divisent en deux parties : comptes d'exploitation et comptes d'immobilisation.

Dans le compte d'exploitation, figurent aux recettes les ventes à l'intérieur, les ventes à l'extérieur de la France continentale, les manquants aux charges des planteurs, les recettes accessoires, les recettes en atténuation de dépenses, les recettes d'ordre et les produits divers. Les dépenses d'exploitation comprennent : 1° les frais généraux, c'est-à-dire les traitements, indemnités des agents supérieurs et les frais divers ; 2° les frais d'exploitation des établissements producteurs, magasins et manufactures, les appointements des agents du cadre secondaire, les salaires des ouvriers, les impôts et les achats de tabacs ; 3° les frais de vente : traitements, indemnités, appointement des fonctionnaires, loyer, frais de transport, publicité ; 4° les dépenses d'ordre et les dépenses diverses.

Le compte des immobilisations est le compte du capital investi, terrains, constructions, machines. Il a donc fallu évaluer le capital cédé au S. E. I. T. par le monopole. Cette évaluation a été faite, au 1^{er} octobre 1926, par une commission paritaire comprenant en nombre égal des délégués du Conseil d'administration et des représentants du ministre des Finances. Le chiffre arrêté a été de 1.155.000.000 de francs. Au débit, nous trouvons : 1° la valeur des terrains, des bâtiments, des appareils mécaniques au début de l'exercice ; 2° les dépenses de premier établissement effectuées pendant l'exercice : salaires, indemnités, gros entretien,

renouvellement et transformation du matériel, réfection, acquisitions de bâtiment, constructions nouvelles. Au crédit, nous trouvons : 1° les valeurs des terrains, bâtiments et appareils mécaniques à la fin de l'exercice ; 2° les amortissements qui balancent le compte.

Le S. E. I. T. fait paraître chaque année un bilan auquel est annexé un compte de profits et pertes. Ce bilan comporte : 1° à l'actif, la valeur des terrains, des bâtiments, des appareils mécaniques, déduction faite des amortissements, la valeur des mobiliers et ustensiles, des fournitures, des matières premières et produits fabriqués, le compte débiteurs divers, les avances pour achat de tabac à effectuer l'année suivante, le compte caisse et correspondance ; 2° au passif, la valeur du capital, la réserve générale, le compte créditeurs divers et le compte profits et pertes qui balance le bilan.

Quant au compte profits et pertes, il comporte : 1° au débit, les dépenses d'exploitation liquidées ou non liquidées, les amortissements opérés, la réserve générale, les comptes d'ordre (avances pour achat de tabac afférents à l'année suivante, dépenses effectuées pour le compte du service des allumettes), le solde du compte de profits et pertes qui balance le compte ; 2° au crédit, les produits d'exploitation, la plus-value des stocks et les mêmes comptes d'ordre qu'au début. Le bilan et le compte de profits et pertes n'ont pu être établis pour 1927 et 1928 que par les renseignements fournis par la comptabilité administrative.

Le S. E. I. T. a accompli une grande tâche en 1927. Il a tout d'abord étudié la question que posait la nouvelle forme du monopole et a commencé à mettre en œuvre toutes les réformes introduites par la loi du 7 août 1926. Il a continué à développer la fabrication et la vente.

Les achats en 1927 se sont montés à 73.900.000 kilos de tabac, tant à l'intérieur qu'à l'étranger, d'une valeur totale de 479.500.000 francs. Il y a eu diminution d'achat de tabacs exotiques et augmentation pour les tabacs indigènes, en raison de l'accroissement de la production française, et malgré une diminution de superficie cultivée due à la rarefaction de la main-d'œuvre agricole. Le service s'est préoccupé de l'amélioration de la culture indigène. A cet effet, il a perfectionné l'instruction technique des contrôleurs de culture et a entrepris des études scientifiques en vue d'améliorer les qualités des tabacs ; il a également développé la culture aux colonies. Il faut toutefois remarquer qu'ont subsisté les classements anormaux qui tendent à placer la plus grande partie des tabacs dans la première qualité, du fait de la volonté des planteurs qui disposent de la majorité dans les commissions paritaires. C'est un gros danger pour la culture, car ces errements favorisent les médiocres récoltes au détriment des bonnes.

Dans la fabrication, le perfectionnement du machinisme a été poursuivi, de nouvelles catégories de produits ont été créés. Le contrôle de la qualité a été très serré, et on a institué un état trimestriel des prix de revient matière dans chaque manufacture afin de suivre pour chacune d'elles l'emploi des tabacs. Le service s'est attaché à mieux présenter ces produits et a établi un important programme d'extension de fabrication.

Mais c'est surtout dans la vente que s'est manifestée l'activité du S. E. I. T. Le service spécial des ventes a été chargé d'assurer l'approvisionnement des entrepôts et débits, de veiller au maintien des stocks en magasin, de stimuler l'activité des entreposeurs et des débiteurs. Il doit constamment se tenir en contact avec eux afin d'être au courant

des besoins et des préférences de la clientèle. Il est chargé de la publicité et de la tenue des tarifs. Ce nouveau service sera ainsi à même d'appliquer des méthodes commerciales pour l'emploi desquelles l'administration des Contributions indirectes n'était pas outillée. D'autre part, les travaux du Conseil consultatif ont abouti au décret du 22 novembre 1927 instituant la vente à crédit aux débiteurs. Auparavant, ceux-ci devaient payer comptant aux entreposeurs la valeur des tabacs livrés et l'importance de ces sommes obligeait souvent les débiteurs à réduire leurs commandes et à ne s'approvisionner que de variétés courantes. Aussi de nombreux débits ne pouvaient-ils satisfaire aux demandes des clients. D'autre part, la limitation des commandes multipliait les livraisons et aggravait les frais de transport qui sont à la charge des débiteurs. Pour remédier à ces inconvénients, on a adopté le système de vente à crédit : le crédit se monte à une somme fixe calculée d'après la valeur moyenne des commandes faites pendant l'année précédente; il s'accompagne d'un cautionnement qui sera fourni par une société anonyme de cautionnement collectif. Le règlement est annuel.

Le service des ventes ne s'est pas borné à cette réforme : il a organisé une publicité importante et a encouragé les transformations et réinstallations des débits. Des types nouveaux ont été créés et mis en vente.

On constate, pour l'exercice 1928, les mêmes tendances que pendant l'année 1927. Notamment, le S. E. I. T. s'oriente de plus en plus vers la vente des produits les plus rémunérateurs, cigarettes, par exemple, au détriment des scaferlati, et, dans ce cadre, il concentre ses efforts sur quelques modules déterminés susceptibles d'une grande consommation. On a noté, en 1928, une augmentation des

recettes brutes du S. E. I. T. : 3.985.000.000 contre 3.731.000.000 en 1927. Toutefois, par suite des amortissements et des réserves, on note une diminution des sommes affectées au service des bons de la Défense nationale et à l'amortissement de la Dette publique : 3.174.000.000 contre 3.628.000.000 en 1927. Les ventes à l'exportation sont en léger progrès : 21.500.000 francs contre 17.500.000 francs.

Telle est la nouvelle organisation du monopole. Elle n'est pas sans se prêter à quelques critiques. Tout d'abord, on peut douter de l'utilité du Conseil consultatif qui est appelé à donner de simples avis et qui surtout est peu homogène : il est composé de représentants de catégories diverses, qui, à part les délégués du ministère, ont des intérêts nettement opposés à ceux du S.E.I.T. D'autre part, le personnel a conservé ses statuts spéciaux, et le directeur se voit imposer les agents actuels sans pouvoir exercer sur eux le droit de révocation que la loi lui a attribué.

Enfin, les pouvoirs du ministre restent assez étendus malgré l'institution du Comité technique. Celui-ci, en beaucoup de matières, n'a qu'un simple droit de proposition et le ministre des Finances reste seul maître, en définitive, des questions touchant au personnel, aux achats, aux ventes et à la culture. Jusqu'ici, il ne semble pas qu'il ait contre-carré le Comité technique, mais il en a la possibilité.

En faveur de la réforme, il faut noter la liberté du Comité technique et du directeur relativement aux contrats et marchés, l'introduction de la comptabilité industrielle, l'autonomie financière et la fusion des services de fabrication et de vente, toutes réformes qui ont certainement permis l'amélioration que l'on constate depuis 1926 dans la gestion du monopole des Tabacs.

CHAPITRE VI

Les Mines de la Sarre

PARAGRAPHE PREMIER

L'EXPLOITATION DES MINES DE LA SARRE

La question de l'organisation des mines de la Sarre est comme celle des mines de potasse une conséquence de la guerre et du traité de Versailles. L'Allemagne a dû renoncer en faveur de la Société des Nations, considérée comme fidéicommissaire, au gouvernement du territoire de la Sarre (article 48 du Traité de Versailles). Celui-ci est administré, au nom de la Société des Nations, par une commission de cinq membres nommés par le Conseil. Au bout de quinze ans, la population sera appelée à voter en faveur du retour à l'Allemagne, de l'union avec la France ou du maintien du régime actuel. De plus, l'article 45 du Traité de Versailles dispose qu'en compensation des destructions des mines de charbon opérées dans le Nord de la France, l'Allemagne cède à la France la propriété absolue et quitte de toutes dettes et charges des mines de charbon du bassin de la Sarre. La valeur de ces mines sera portée au crédit de l'Allemagne dans le compte des réparations. Au cas où le plébiscite se

prononcerait en faveur du retour à l'Allemagne, celle-ci devrait racheter en bloc les mines à la France.

La question s'est donc posée d'organiser le régime des mines de la Sarre administrées par l'Etat français. Les conditions politiques interdisaient leur remise à une société privée. Il fallait donner immédiatement un statut à cette nouvelle administration de l'Etat, ce qui fut fait par le décret du 22 octobre 1919, modifié par le décret du 31 août 1925. Il s'agit là d'une administration extrêmement importante, puisque le capital a été évalué en gros à 300.000.000 de marks or. La superficie des mines est de 60.000 hectares, elles comprennent soixante-trois puits d'extraction et emploient 70.000 ouvriers. En 1922, la production totale a été de 11.000.000 de tonnes. Aussi il semblait, en 1923 et en 1924, urgent d'établir un régime définitif. C'est ce que tenta le Gouvernement, après avoir étudié le régime provisoire fonctionnant jusqu'alors.

Les mines de la Sarre appartenaient au fisc minier prussien et au fisc minier bavarois, ou à des sociétés privées, dont l'une, la Frankenholz, était française. Celle-ci, d'ailleurs de peu d'importance, s'est vu maintenir en place par un contrat d'amodiation. L'Etat français a remplacé tous les autres exploitants et a fixé ainsi le régime provisoire : « En attendant qu'il ait été statué par une loi, la gestion de l'exploitation des mines de houille de la Sarre, ainsi que de leurs dépendances, sera provisoirement assurée par le directeur des mines, sous l'autorité du ministre de qui il relève. » Un ingénieur des mines, qui a le titre d'administrateur provisoire des mines de la Sarre, a reçu du ministre chargé des mines les pouvoirs nécessaires pour assurer la continuité de l'exploitation. Il est ordonnateur des dépenses; celles-ci sont payées et les recettes encaissées par un agent

comptable responsable de sa gestion devant la Cour des Comptes. Un représentant du ministre des Finances réside de façon permanente à titre de contrôleur financier. Un conseil provisoire, à Paris, est chargé de donner au ministre des avis sur la gestion des mines. Nous ne trouvons donc ici rien d'analogue aux autres exploitations industrielles de l'Etat déjà envisagées. La gestion est complètement dans la main du ministre. Le Conseil ne peut donner que des avis. C'est le type de la régie directe.

Le personnel se montait, en 1923, à 70.000 hommes, jouissant tous du statut de l'industrie privée, ouvriers comme employés supérieurs.

La production était, en 1913, de 12 millions 800.000 tonnes, soit 1.078.000 tonnes par mois. En 1919, dernière année de l'exploitation par les Allemands, de 8.750.000 tonnes, soit 730.000 tonnes par mois. La loi de huit heures ayant été appliquée à la fin de 1919, cette moyenne est descendue à 690.000 tonnes. En 1920, première année d'exploitation de l'Etat français, un relèvement se produit : 765.000 tonnes par mois. L'année 1921 fut une année de crise commerciale pour toutes les industries et les mines de la Sarre en subirent le contre-coup ; cependant, on constate une légère augmentation totale, à côté d'une diminution des journées de travail, c'est-à-dire une augmentation de rendement par ouvrier. Cet accroissement se manifeste jusqu'en 1922, les chiffres nous manquent postérieurement à cette date.

Un important programme de travaux neufs a été établi et est en cours d'exécution. Le service de vente a été organisé de toutes pièces, c'étaient, en effet, les sociétés privées qui assuraient la vente des produits des mines fiscales. Les ventes se sont ainsi réparties : 35 % en Sarre, 30 % en

France, 8 % en Alsace-Lorraine, 11 % en Allemagne, 16 % à l'étranger. Il y a lieu de déplorer cette situation qui aboutit à ce que 25 % du charbon de la Sarre vont à l'étranger, alors que la France achète à un prix supérieur les charbons anglais. Les conditions techniques de la vente sont en effet défavorables aux mines de la Sarre, l'administration aurait dû porter principalement ses efforts dans ce sens, puisque les mines sont destinées à remplacer les mines du Nord détruites pendant la guerre, pendant la période de réorganisation.

Au point de vue financier, il fallait assurer en 1919 les moyens de trésorerie nécessaires à l'administration pour constituer le fonds de roulement. La loi du 28 octobre 1919 autorisait le ministre des Finances à faire des avances à l'administration des Mines jusqu'à concurrence de 80.000.000 de francs. Ces avances se sont montées au total à 39.325.000 francs, intégralement remboursés. Le décret du 23 octobre stipulait, en effet, que les excédents de recettes seraient d'abord affectés au remboursement des avances du Trésor, ensuite aux premières dépenses d'exploitation.

La situation actuelle des mines de la Sarre nous est donnée par les différents bilans publiés au *Journal Officiel*. Le capital a dû être évalué en marks-or ; chaque année dans le bilan il est converti au cours du franc par rapport au mark-or, cours qui depuis la stabilisation opérée par le Gouvernement français ne change plus. Les immobilisations reçues de l'Allemagne ont été évaluées à 281.826.363,66 marks-or. On y ajoute la valeur des immobilisations constituées depuis la prise de possession des mines par le fisc français. Déduction faite des amortissements après chaque année et en ajoutant la valeur de la mine de Frankenholz,

on arrive, en 1926, au chiffre de 302.985.124,19 marks-or, ce qui, au cours du change, donne 1.827.000.000 francs 48. Aux divers autres postes de l'actif figurent les rubriques habituelles : matériel, stock, débiteur, numéraire, etc..., ce qui donne au total, pour 1926, 2.419.694.388 francs 52.

Le passif comprend comme élément essentiel le capital apport de l'Etat français évalué à 300 millions de marks-or, soit 1.809.000.000 de francs. Les profits se répartissent ainsi suivant les années :

	1920	1922	1924	1926
Capital (1).....	1.200.000.000	387.000.000	1.329.000.000	1.809.000.000
Profit net.....	86.975.000	407.000.000	34.543.000	53.036.000
Taux de rémunération du capital.....	7,25 %	10,9 %	2,59 %	2,92 %

PARAGRAPHE 2.

LES PROJETS DE RÉGIME DÉFINITIF

Les résultats, s'ils pouvaient satisfaire en 1922 la Commission des Finances du Sénat, qui trouvait avec raison le taux de rémunération du capital sensiblement comparable au dividende que les sociétés françaises similaires distribuent à leurs actionnaires, sont singulièrement moins bons dans les dernières années. En effet, deux systèmes peuvent être adoptés pour la gestion des mines de la Sarre. Ou bien le

(1) Variable avec le cours du change.

système dit du « père de famille », qui consacre la majeure partie des bénéfices à l'amélioration des mines et aux œuvres sociales en faveur du personnel, ou bien la gestion commerciale qui devrait apporter un appoint sensible au budget général. Pour qu'il en soit ainsi, il faudrait réformer l'administration des mines de la Sarre. Or, c'est ce qui paraissait désirable en 1921, non pas à cause de la faiblesse du profit fourni par les mines, puisqu'elles rapportaient plus à cette époque que maintenant, mais parce qu'il paraissait que le régime provisoire présentait des inconvénients.

Ils résident entièrement « dans les difficultés multiples que l'application des règles de la comptabilité publique créent à la gestion des mines ». Ces règles sont celles du décret de 1862. Pour fonctionner, les mines de la Sarre ont dû apporter de nombreuses dérogations aux principes à l'aide de décisions gouvernementales absolument irrégulières. Elles ont notamment créé une comptabilité industrielle à côté de la comptabilité publique, mais c'est seule cette dernière qui a une existence légale.

C'est pour remédier à ces inconvénients que le Gouvernement déposa, dès 1919, un projet de loi conservant le régime provisoire établi, mais laissant aux mines l'indépendance commerciale nécessaire. Ce projet créait un Office des mines domaniales de la Sarre pourvues de la personnalité civile et de l'autonomie financière. La Commission, par l'organe de son rapporteur M. Liouville, jugea ce projet beaucoup trop étatiste, lui reprochant de mettre la gestion des mines entièrement dans la main du ministre et de rendre fictive l'autonomie accordée. Elle se rallia à un projet de société anonyme avec participation de l'Etat sous forme d'actions d'apport ; cette formule avait alors un grand succès, nous la retrouvons dans les discussions sur les

Offices de l'Azote et des Mines de potasse. Les ministres s'opposèrent à cette conception, et la Chambre dûit revenir au projet gouvernemental, mais, gardant sa défiance vis-à-vis de l'étatisme, elle accrut considérablement la liberté de l'Office. D'autre part, elle en rendit ce régime provisoire en décidant qu'au bout des quinze ans prescrits par le traité de Versailles l'Office se transformerait en société anonyme régie par le droit commun. Dans ce projet, le Conseil d'administration avait des pouvoirs extrêmement étendus, quant à sa gestion. Il était le seul maître des comptes, qui n'étaient examinés que par une commission possédant un simple droit d'observation.

La Commission du Sénat, examinant ce projet, jugea qu'il donnait beaucoup trop de liberté à l'Administration des Mines. Tout d'abord, arguant de la situation spéciale du bassin de la Sarre, elle estimait que l'Administration des Mines, qui fait vivre plus du tiers de la population, pourrait avoir une influence décisive sur la politique de la France dans la Sarre et qu'il fallait assurer un contrôle gouvernemental pour sauvegarder le développement de l'influence et la défense des intérêts français. D'autre part, elle observait qu'il fallait lier étroitement le représentant de la France au sein de la Commission du gouvernement de la Sarre et le Conseil d'administration des mines, et ce résultat ne pouvait être obtenu qu'en faisant entrer ce représentant dans le Conseil d'administration. A un point de vue plus général, la Sarre fournit le tiers de la production totale française de houille. Une politique nationale des combustibles devait être envisagée et la mainmise de l'Etat sur les mines de la Sarre était un appoint sérieux pour le Gouvernement, prêt ainsi à lutter contre certaines « suggestions des intérêts privés », contre leurs « exigences

et leurs appétits ». On voit ici quelle était la véritable raison qui incitait le Sénat à repousser le projet de la Chambre : acquérir une influence décisive dans les houillères de France et préparer ainsi avec sûreté une nationalisation des mines à plus ou moins longue échéance. Il réclamait une intervention plus efficace du ministre dans le Conseil d'administration et un contrôle parlementaire plus étendu. C'est ainsi que le Sénat vota un projet reprenant celui du Gouvernement.

Il place l'Office non plus sous le contrôle, mais sous l'autorité du ministre, les comptes sont désormais examinés par le ministre chargé des mines, le membre français de la Commission du Gouvernement de la Sarre entre au Conseil d'administration. Quant aux émissions d'obligations, elles doivent être limitées au maximum fixé par la loi de finances, afin d'assurer le contrôle du Parlement. L'obligation, au bout de quinze ans, en cas de plébiscite favorable à la France, de constituer une société anonyme qui remplacera l'Office, est supprimée.

Nous retrouvons dans ce projet les dispositions habituelles aux offices industriels : établissement public doté de la personnalité civile et de l'autonomie financière ; conseil d'administration de seize membres nommés par le ministre. Un état de prévision de recettes est dressé pour chaque exercice par le Conseil d'administration et présenté au ministre chargé des mines. Le Conseil d'administration rend compte de sa gestion à celui-ci et au ministre des Finances ; il leur présente à cet effet un rapport auquel sont joints l'inventaire, le compte de profits et pertes et le bilan. Les comptes sont examinés par une commission de contrôle financier nommée par le ministre, puis approuvés par le ministre chargé des mines, qui fixe, sur la proposition du Conseil

d'administration et après l'avis du ministre des Finances, le montant des prélèvements à effectuer sur le solde créditeur du compte de profits et pertes pour les amortissements industriels et la constitution des réserves. Un caissier général est préposé à toutes les opérations de recettes et de dépenses ; il est soumis aux vérifications de l'Inspection des Finances, mais n'est pas justiciable de la Cour des Comptes. Les règles de la comptabilité publique ne sont pas applicables à l'Office, qui effectue toutes ces opérations financières suivant les lois et usages du commerce. Les obligations hypothécaires ou non amortissables dans un délai de cinquante ans peuvent être émises par un décret ; elles sont garanties par l'Etat français.

Ce projet a été déposé en 1924 sur le bureau de la Chambre et n'est jamais venu en discussion. C'est que les conditions ont changé : l'optimisme du début, au sujet du plébiscite de la Sarre, a fait place à des vues plus exactes. Le retour à l'Allemagne paraît presque inévitable, et, d'autre part, des négociations étant actuellement en cours pour abandonner le territoire de la Sarre avant 1935, il semble inutile d'organiser un nouveau régime dont l'existence serait précaire.

Il n'en reste pas moins qu'à l'heure actuelle le régime du décret de 1919 est plein d'inconvénients, notamment celui résultant de la dualité des bilans. La comptabilité industrielle n'est pas soumise aux vérifications de l'Inspection des Finances, les comptes ne sont pas accompagnés d'inventaire, il n'existe pas de comptabilité matière et la Cour des Comptes se plaint avec raison qu'il lui est impossible d'exercer un contrôle efficace sur un organisme qui échappe aux décrets et aux lois et qui n'envoie que des renseignements incomplets sur sa situation.

L'étude du projet n'en est pas moins intéressante, car c'est le premier en date adoptant le type de l'Office industriel national, utilisé plus tard pour l'Office de l'Azote et en discussion actuellement pour les mines de potasse et le monopole de l'alcool industriel.

CHAPITRE VII

Les Mines de potasse d'Alsace

PARAGRAPHE PREMIER

L'EXPLOITATION DES MINES DE POTASSE

L'Etat français est actuellement propriétaire, en Alsace, des mines de potasse séquestrées en vertu du Traité de Versailles. Le capital représenté par les mines est impossible à évaluer en l'absence de tous documents sur la question. Cependant, il suffit d'indiquer que les ventes, en 1926, ont porté sur un total de 350.987 tonnes et que les bénéfices réalisés pendant la même année se sont montés à 30.000.000 de francs consacrée à l'exécution de travaux neufs. Les ventes allemandes, pendant la même période, furent de 1.103.000 tonnes. L'importance de la potasse au point de vue du développement de l'agriculture, la rareté des gisements, indiquent la très grande importance de cette partie du domaine public.

Les mines de potasse furent découvertes en Haute-Alsace en 1904. Elles s'étendent sur une superficie de 200.000 kilomètres carrés. La teneur des sels en potasse pure varie de 15 à 25 %, et, d'après les évaluations, le gisement pourrait

fournir 1.800.000.000 de tonnes de sels bruts, c'est-à-dire 300.000.000 de tonnes de potasse pure.

L'exploitation commença en 1910, mais les ressources de l'exploitant étant insuffisantes, il céda une partie du gisement, les trois quarts environ, à des sociétés allemandes, le reste étant exploité, à l'aide de capitaux français et alsaciens, par l'intermédiaire d'une Société des annuités des Mines de Kali-Sainte-Thérèse, dont le siège était à Nancy. Quant à la partie cédée aux sociétés allemandes, elle était, en 1914, contrôlée par trois groupes financiers. Chacun d'eux, y compris la Société des Mines de Kali-Sainte-Thérèse, avait constitué, pour l'exploitation de chaque concession, une société particulière du droit allemand, dite *Gewerkschaft*. C'est une société à capital variable, divisée en 100 ou 1.000 parts minières, appelées *kuxes*, nominales, constituant chacune une quote-part de la mine. Il y avait en tout vingt concessions et 20.000 *kuxes* ; 55 % des capitaux étant allemands, 25 % français, 20 % alsaciens, pour un total d'environ 90.000.000 de francs. La production, en 1913, dernière année normale, était de 346.000 tonnes pour les sociétés allemandes, 4.300 tonnes pour les mines de Kali-Sainte-Thérèse (qui, l'année suivante, produisirent d'ailleurs 24.000 tonnes), représentant en potasse pure respectivement 55.300 et 656 tonnes (3.700 en 1914 pour les mines de Kali-Sainte-Thérèse). Cette production, étant donnée la richesse des gisements et le nombre de puits forés, était assez faible. Elle s'expliquait, d'une part, par le peu de développement des travaux d'exploitation, le premier puits datant de 1910, ensuite, par ce fait que le Kali Syndicat, qui contrôlait la production de potasse en Alsace, avait intérêt à limiter la production pour éviter l'abaissement des prix.

Telle était la situation lorsque le traité de Versailles, par son article 74, autorisa le Gouvernement français à séquestrer et liquider tous les biens, droits et intérêts, appartenant aux ressortissants allemands ou aux sociétés contrôlées par l'Allemagne, sur le territoire d'Alsace-Lorraine. En vertu de cet article, alors que la Société Kali-Sainte-Thérèse continuait à être exploitée comme précédemment, puisque ses capitaux étaient français, les trois groupements allemands furent mis sous séquestre. La liquidation aboutit à un jugement du tribunal civil de Mulhouse du 22 avril 1924, attribuant ces mines à l'Etat français. La vente fut réalisée le 24 mai 1924. Une loi du 26 mars 1921 avait autorisé le Gouvernement français à se rendre acquéreur de ces mines, et avait stipulé qu'il serait statué sur les conditions de leur amodiation ou de leur concession. Depuis cette loi, il y a eu de nombreux projets, soit d'amodiation, soit d'exploitation directe de l'Etat, mais le Parlement ne s'est pas encore prononcé sur la question. Il a fallu cependant que les mines fonctionnent pendant ce temps, et encore actuellement c'est le régime provisoire et ses résultats qu'il convient d'envisager.

Une première période va de 1919 à 1921. Elle comporte la gestion du séquestre proprement dit. Dès l'armistice, un ingénieur des Mines fut chargé du contrôle des exploitations de potasse ; en réalité, il remplissait le rôle d'administrateur délégué. Mais, le 9 janvier 1919, ses fonctions furent réduites au service normal de contrôle, les mines furent placées sous séquestre et un administrateur-séquestre fut nommé, chargé de tous les actes de gestion et d'administration nécessaires. Cette gestion donna lieu à des attaques extrêmement vives et, le 13 décembre 1921, le tribunal de Mulhouse releva l'administrateur de ses fonctions, et les

mines furent désormais administrées par deux liquidateurs, l'un technique, l'autre judiciaire, assistés d'un Conseil technique et financier de trois membres, chargé de donner son avis sur leur gestion,

Au début, le développement de la production fut extrêmement rapide. Elle passe de 500.000 à 1.000.000 de tonnes entre 1919 et 1920. Les bénéfices furent considérables et l'exercice 1920 se solda par un profit de 120.000.000 de francs. La situation économique générale, due aux grands travaux de reconstruction des régions dévastées et de reconstitution économique de la France, avait certainement favorisé l'extraction de la potasse. Le séquestre jugea bon d'entreprendre un vaste programme de travaux neufs qui devait immobiliser la majeure partie de ces bénéfices. Ces travaux furent exécutés à un prix qui, étant donné l'époque, était élevé. Certains d'entre eux ne présentaient peut-être pas une utilité indiscutable. D'autre part, des participations furent prises dans un certain nombre d'affaires alsaciennes, participations qui sortaient du cadre juridique de l'activité du liquidateur. La dépression des prix qui marqua l'année 1921 eut dans ces conditions une fâcheuse répercussion sur l'activité des mines de potasse. La trésorerie était affaiblie par les nombreuses dépenses engagées et les bénéfices considérables de 1920 n'avaient pas incité la direction à abaisser le prix de revient. Le chiffre des ventes baissa considérablement, l'activité fut réduite sans que le personnel le fût dans la même proportion. Le coût de production s'éleva et les mines durent, pour faire face aux échéances et payer les salaires, solliciter des avances des banques.

C'est alors qu'intervint la réorganisation de décembre 1921. La nouvelle administration ralentit immédiatement l'exécution du programme des travaux neufs. Le personnel

fut diminué, notamment celui des agences à l'étranger, qui n'offrait pas toujours des garanties sérieuses. Alors qu'en 1921 la production était tombée à 750.000 tonnes et qu'il y avait eu une perte de 16.000.000 de francs, en 1922, on constate un bénéfice brut de 21.000.000 et de 36.000.000 en 1923. La production se relève à 1.132.000 tonnes en 1923, le prix de revient est abaissé.

Or, le 24 mai 1924, les mines furent rachetées par l'Etat ; la conséquence en fut la levée du séquestre et l'organisation d'un nouveau régime administratif et financier, qui fut établi par le décret du 22 août 1924 et par l'arrêté du 31 août 1925, régime provisoire qui dure encore. L'exploitation des mines de potasse est assurée par un directeur nommé par le ministre des Travaux publics et agissant sous son autorité. A côté de lui, existe un conseil provisoire des mines domaniales de potasse qui a pour fonction de donner des avis au ministre sur la gestion, il est entièrement nommé par le ministre et composé de trois membres représentant le ministre des Travaux publics, de deux membres représentant le ministre des Finances, deux celui de l'Agriculture, un celui du Travail ; de deux représentants des associations agricoles, d'un représentant des Chambres de Commerce et d'un technicien de l'industrie minière. Le directeur établit annuellement le projet de budget qui est soumis à l'approbation du Conseil provisoire et arrêté définitivement par le ministre des Travaux publics, après approbation du ministre des Finances. Les opérations de recettes et de dépenses sont centralisées par un agent comptable soumis aux vérifications de l'inspection des finances et au contrôle de la Cour des Comptes.

L'arrêté du 31 août 1925 a précisé les pouvoirs de l'organe principal de la gestion, le directeur. Il passe tous les con-

trats, traités et marchés nécessaires à l'exploitation, avec l'avis du Conseil provisoire, si ceux-ci sont supérieurs à 300.000 francs ou s'il s'agit d'opérations sur des immeubles ou des valeurs mobilières. S'il y a désaccord, le ministre des Travaux publics tranche le débat définitivement. Le directeur doit rendre compte tous les mois de sa gestion au Conseil provisoire. Il établit les titres de recettes, ordonnance les sommes à payer. Il tient une double comptabilité : la première, suivant les règles de la comptabilité publique, la deuxième suivant les lois et usages du commerce qui permettra de dégager les résultats industriels de l'exploitation et qui aboutit à un inventaire général, à un compte de profits et pertes et à un bilan. Un rapport d'ensemble est soumis au Conseil provisoire et transmis au ministre des Travaux publics, qui approuve ou redresse les comptes, après avis du ministre des Finances ; c'est également lui qui fixe les amortissements et les réserves à prélever. Un agent comptable centralise les opérations financières et dresse des comptes tenus par exercice avec discrimination de la période complémentaire. Ce système se rapproche en beaucoup de points de celui adopté pour les services industriels pourvus d'un statut définitif. Toutefois, le contrôle parlementaire n'est assuré en aucune façon, et, d'autre part, les pouvoirs du directeur sont beaucoup plus grands, puisqu'il passe librement tous les marchés et traite toutes les affaires sans limite maximum, quitte à demander au-dessus de 300.000 francs l'avis du Conseil.

Sous ce régime, l'exploitation s'est considérablement développée. Elle est passée de 1.230.000 tonnes en 1924 à 1.670.000 tonnes en 1926 et à 800.000 tonnes pour le premier semestre de 1927. Les ventes en potasse pure ont passé aux même dates de 271.600 tonnes à 366.600 tonnes et à

184.000 tonnes. Il y a eu un grand effort pour développer l'extraction qui, de 1921 à 1926, a augmenté de plus de 150 %. Cependant, pour la même époque, les mines de Kali-Sainte-Thérèse poussent leur production à quatre fois et demi plus qu'en 1921. Elles ont certainement bénéficié de n'avoir pas été mises sous le régime du séquestre, il y a là toutefois une différence qui n'est pas à l'avantage des mines domaniales. Pendant ces mêmes années, la règle a accru sa fabrication de sels concentrés suivant les demandes qui lui en ont été faites par le commerce. La consommation des sels potassiques en France est passée de 5.000 tonnes en 1895 à 55.000 tonnes en 1921 et à 145.000 tonnes en 1926. Les ventes à l'étranger sont passées de 56.000 à 206.000 tonnes. Ces chiffres sont toutefois relativement faibles si on les compare à ceux de la consommation (686.000 tonnes) et à ceux de l'exportation allemandes (417.000 tonnes).

Un gros effort reste donc à faire pour la production française. A ce point de vue, l'exécution du programme de travaux neufs, conçu par le séquestre, se poursuit et paraît devoir donner les meilleurs résultats. Notamment, on a entrepris la construction d'usines nouvelles pour le traitement des sels bruts de potasse. Le problème qui reste inquiétant est celui de l'organisation de la vente. Tout d'abord, il importe, tout en faisant les plus grands efforts pour développer la consommation française, de ne pas entreprendre de trop fortes extractions, qui risqueraient d'amener une crise dans l'industrie de la potasse. D'autre part, il faut organiser cette extraction, en ce sens qu'il faut attribuer aux nombreux puits en activité, tant des mines domaniales que des mines de Kali-Sainte-Thérèse, un contingent sans doute soumis à révision, mais en principe fixe, de façon à empêcher une concurrence ruineuse entre les puits. Enfin,

le problème de l'exportation se posant d'une façon pressante, il faut le résoudre ; or, la concurrence allemande est extrêmement forte, d'une part, du fait des chiffres élevés de la production des mines allemandes, d'autre part, du fait que la proportion exportée représente en Allemagne une fraction peu importante du total. Les Allemands peuvent ainsi faire beaucoup plus facilement des sacrifices pour développer leurs ventes à l'étranger.

Le résultat en est une concurrence effrénée sur les marchés extérieurs, qui, finalement, se traduit par des pertes pour les deux concurrents et ne profite qu'aux consommateurs étrangers. Le seul moyen pour les mines françaises de lutter efficacement est de constituer un organisme de vente, et c'est ce qui fut fait, par la création en novembre 1919, d'une société à responsabilité limitée, dite Société commerciale des Potasses d'Alsace, chargée exclusivement de toute la vente de la production, tant en France qu'à l'étranger. Mais cette société n'a aucun caractère obligatoire et n'a pas encore fixé de contingent de répartition entre les diverses exploitations. Malgré cette faiblesse, la Société a conclu avec le Deutsch Kali Syndicat (qui, lui, est obligatoire) deux accords en 1926, à Lugano et à Paris, assurant à chacun des contractants l'exclusivité sur leurs marchés nationaux et répartissant les ventes à l'étranger dans une proportion de 30 % pour la France et de 70 % pour l'Allemagne. Si les ventes atteignent 840.000 tonnes par an, au plus tard le 1^{er} mai 1932 la vente à l'extérieur sera partagée sur la base de 50 % (1).

(1) Etant donné la production actuelle des Mines françaises, il est probable que ce chiffre ne sera pas atteint.

PARAGRAPHE 2

LES PROJETS DE RÉGIME DÉFINITIF

Malgré tout, ce régime est toujours provisoire, et ce caractère empêche de résoudre de nombreux problèmes, tels celui de la vente ou celui du sort des porteurs de kuxes. Le régime définitif a été l'objet de plusieurs projets, dont les premiers prévoyaient une amodiation en un ou plusieurs lots des mines séquestrées. Un seul prévoyait l'exploitation par l'Etat, avec la collaboration des groupements agricoles, des départements et communes d'Alsace-Lorraine et des industries chimiques ; cet ensemble devait constituer un capital nécessaire à l'exploitation. C'est le système dit de l'économie mixte, déjà proposé pour l'aménagement du Rhône (loi du 27 mai 1921), proposé plus tard pour l'usine d'ammoniaque synthétique de Toulouse et adopté dans une faible mesure dans la loi sur l'Office national industriel de l'Azote. Cette formule fut écartée sans discussion, mais on en retrouve des traces dans le projet présenté à la Chambre.

D'après celui-ci, les mines étaient amodiées à une société anonyme unique à participation ouvrière. Le capital était fourni par six groupes dans les proportions suivantes : 50 % par les groupes agricoles, 10 % par les industries chimiques françaises, 5 % par les sinistrés, communes ou particuliers domiciliés dans les départements recouverts, 15 % par les collectivités d'Alsace-Lorraine, 15 % par les porteurs français ou alsaciens de « kuxes », 5 % par le personnel des mines de potasse. Une souscription publique couvrirait éventuellement le déficit. Le Conseil d'administration est composé de manière à assurer la représentation proportion-

nelle du capital réellement souscrit par chaque groupe, les représentants d'un groupe étant désignés par les actionnaires qui le composent. Le contrôle de l'Etat est assuré par la présence de trois commissaires dans le Conseil d'administration. Les ventes s'effectuent par l'intermédiaire d'un comptoir de vente obligatoire pour tous les exploitants de mines de potasse. Sur l'ensemble des ventes annuelles, il doit être réservé aux agriculteurs français la totalité du tonnage qui leur est nécessaire. L'Etat se réserve une part sur les super-bénéfices de l'exploitation.

Ce projet, présenté au Sénat le 15 mars 1923, fut rejeté sur le rapport de M. Léon Perrier, qui conclut à l'exploitation directe par l'Etat sous forme d'un office national industriel. Le projet de la Chambre, d'après lui, se heurtait à deux graves objections : il sacrifiait l'intérêt général et annihilait le contrôle de l'Etat. Pour empêcher le commerce des engrais d'être mis dans les mains d'une société privée, qui aurait tous pouvoirs pour la fixation des prix et qui, par son monopole, serait à même de rançonner les agriculteurs, le projet de la Chambre prévoyait que, seules, des collectivités souscriraient au capital. Mais était-il sûr que le capital serait intégralement couvert ainsi ? Rien n'était moins certain. L'échec de la Société du Rhône, constituée sur un modèle analogue, le montrait bien. Au cas d'insuffisance des souscriptions, une part importante du capital serait couverte par le public et la société que l'on voulait désintéresser se transformait en société anonyme ordinaire.

Mais même au cas où les groupements envisagés auraient souscrit leur part intégrale, aurait-ce été là une garantie suffisante ? La prédominance était assurée aux groupements agricoles, puisqu'ils possédaient 50 % des actions. Mais la question était de savoir si les souscriptions seraient cou-

vertes par les petits syndicats agricoles des campagnes ou par une ou plusieurs sociétés disposant de grands moyens d'action et dont l'intérêt se trouverait, non pas dans une vente à bon marché des engrais, mais dans la propriété financière de la Société et, par conséquent, dans l'élévation des prix. A ces 50 % s'ajoutaient les 10 % des industries chimiques, c'est-à-dire des fabricants d'engrais. Dans ces conditions, il était difficile que l'intérêt général, c'est-à-dire la diminution du coût de la vie, pour laquelle un prix de revient peu élevé est nécessaire, fut sauvegardé par ceux-là mêmes qui, dirigeant la Société, seraient intéressés à la hausse des prix. D'autre part, le projet ne prévoyait qu'un contrôle limité de l'organe le plus propre à sauvegarder cet intérêt général, l'Etat. En effet, si l'article 5 du projet prévoyait la présence dans le Conseil d'administration de trois commissaires gouvernementaux, ceux-ci ne pouvaient qu'émettre des avis, des suggestions que la Société serait libre d'accepter ou de repousser. Dans les cas les plus graves, ils devaient en référer à leurs ministres, mais l'intervention de ceux-ci, une fois exercée, aucun pouvoir ne pouvait empêcher ou seulement retarder l'exécution des décisions du Conseil d'administration. Et le rapporteur observait que, voter ce projet, était faire remise « à l'industrie privée des concessions et des exploitations de potasse d'Alsace sans qu'ait été assuré le moindre contrôle du Gouvernement sur la production et la vente d'un produit dont on sait la rareté des gisements et l'importance pour le développement de notre agriculture ». Quant au contrôle parlementaire, il était totalement absent et il paraissait pourtant nécessaire sur une partie du domaine de l'Etat qui constituait un élément important de la fortune publique et intéressait le Trésor par les recettes éventuelles que celui-ci pouvait en

tirer. Sans doute, il était nécessaire, dans une gestion industrielle, de laisser une grande initiative et une large indépendance au Conseil d'administration, et c'était pour cela que l'exploitation directe par l'Etat n'était pas recommandée. Afin de concilier la nécessité de la liberté et celle du contrôle du pouvoir central, le rapporteur prévoyait l'organisation d'un office national industriel.

Le texte du projet de loi de la Commission sénatoriale préconisait la constitution d'un office des mines domaniales de potasse, constitué sur le même modèle que celui proposé pour les mines de la Sarre ou voté pour l'usine d'azote de Toulouse. Il en différait toutefois par deux questions spéciales : l'organisation de la vente et le sort des porteurs de kuxes.

L'Office est placé sous l'autorité du ministre chargé des mines. Une large initiative lui est laissée et il peut, sous certaines garanties, participer à toutes entreprises intéressant le développement des mines. Dès sa constitution, il prend possession de tous les biens des mines de potasse, terres, mines, dépendances, stocks, marchés en cours, créances à payer et à recouvrer, et, en général, de tout l'actif et de tout le passif. C'est donc lui qui est chargé de verser au liquidateur pour le compte de l'Etat les annuités de rachat et celles-ci viennent en déduction des bénéfices nets qui doivent être versés au Trésor public.

L'Office est doté de la personnalité civile et de l'autonomie financière. Il est géré par un Conseil d'administration de dix-huit membres comportant des représentants de tous les départements ministériels intéressés, de diverses collectivités et des industries intéressées, notamment de celles des transports. Ces dix-huit membres sont nommés par décret rendu sur la proposition du ministre chargé des mines et

sont répartis ainsi : quatre représentants du ministre des Travaux publics, trois du ministre de l'Agriculture, deux du ministre des Finances, un du ministre du Commerce, deux représentants des Associations agricoles, deux des Chambres de Commerce, un des départements alsaciens, un de l'industrie chimique, un des transports par chemins de fer, un des transports par eau (port de Strasbourg). Le président est nommé par le ministre des Travaux publics, ainsi que le directeur. Un agent comptable est préposé à toutes les opérations de recettes et de dépenses. Il est nommé par décret rendu sur proposition du ministre des Finances, après proposition du Conseil d'administration. Il est soumis au contrôle de l'Inspection des Finances et de la Cour des Comptes. Conformément aux dispositions de l'article 12, cette réglementation n'implique en aucune manière que la comptabilité puisse être soumise au décret de 1862 ; ce serait nettement contraire aux préoccupations du législateur qui a voulu, avant tout, instituer une gestion industrielle. Un état de prévision des recettes et des dépenses est dressé pour chaque exercice par le Conseil d'administration et soumis à l'approbation du ministre des Travaux publics, après avis du ministre des Finances. Cet état est soumis dans les deux mois aux Commissions financières des deux Chambres. Le Conseil d'administration rend compte chaque année de sa gestion au ministre des Travaux publics dans un rapport auquel est annexé l'inventaire, le bilan et le compte de profits et pertes. Les prélèvements à faire pour les amortissements industriels et les réserves sont fixés par le ministre. Ces comptes sont vérifiés par une commission de contrôle financière. Le surplus du produit net de l'exploitation est versé au Trésor public. Enfin, un dernier contrôle parlementaire est prévu à posteriori par la communication aux

commissions financières des deux Chambres des rapports et des comptes, au moment de la loi de règlement de compte de l'exercice ou en cas de déficit, au moment du dépôt du projet de loi portant ouverture de crédits additionnels.

L'Office est autorisé à émettre des obligations amortissables, comme toute société industrielle, avec l'autorisation du ministre des Finances. Ces émissions sont destinées à faire face, soit au remboursement du montant des installations cédées par l'Etat, ou des avances que celui-ci aurait pu faire, soit à l'exécution des travaux d'extension et à la constitution d'un fonds de roulement. Les obligations sont garanties par l'Etat. Les modalités de l'opération, taux, époque, amortissement, sont déterminées par décret après avis du Conseil d'administration. Ce sont là les dispositions habituelles aux offices nationaux industriels. Il nous reste à examiner les deux questions que soulèvent spécialement des mines de potasse.

L'Etat français, en se portant acquéreur de tous les biens, droits et intérêts afférents aux mines de potasse, est devenu possesseur des kuxes, parts minières au nombre de 1.000 par *Gewerkschaft*. Or, sur 10.000 kuxes existant en 1919, 5.353 appartenaient à des Allemands. Elles furent mises sous séquestre et sont devenues propriété de l'Etat. Les porteurs français en détiennent 645 et les départements alsaciens et lorrains 1.002. Deux questions se posent à ce sujet : celle du rachat de ces parts et celle de leur participation aux bénéfices jusqu'à cette date. L'acte de vente de 1924 se bornait à prévoir des dispositions provisoires pour la participation aux bénéfices.

Le rapport de 1924 de M. Léon Perier étudie la question du rachat. Il fallait, en effet, fixer définitivement le sort de ces kuxes, car il apparaissait impossible de laisser

peser sur le domaine national cette hypothèque et de laisser les ayants-droit discuter librement les mesures que l'Office aurait à prendre. Le principe du rachat admis, on décida d'en exempter les départements d'Alsace et de Lorraine, dont la collaboration pouvait être précieuse et qui, d'ailleurs, sont représentés au sein des Conseils d'administration. Le rachat des 645 parts particulières ne doit s'effectuer qu'au bout de dix ans pour laisser au porteur la possibilité de participer au bénéfice des mines. Il sera effectué par voie de tirage au sort, la valeur de rachat variable suivant les mines étant fixée par une commission arbitrale.

Restait la question de la participation aux bénéfices. Il était impossible de conserver le régime du *statu quo*, puisque, d'une part, les kuxes ne sont pas des actions, mais des droits immobiliers représentant une part de la mine elle-même, n'ayant aucun équivalent en droit français, et que, d'autre part, l'Etat a fait une exploitation unique des dix concessions séquestrées, alors que les kuxes étaient des parts de ces concessions chacune prise en particulier. Le projet de 1924 prévoyait la substitution aux kuxes de parts bénéficiaires, moyennant l'abandon par les porteurs à l'Office des sommes qui devaient leur revenir du fait de la liquidation ; le coefficient d'équivalence de cet échange était fixé par une commission arbitrale et il variait avec chaque mine. Les parts donnaient droit à un dividende égal à une fraction déterminée des bénéfices. Les porteurs se constituaient en société civile, d'où restaient exclus les départements d'Alsace et de Lorraine qui sont en dehors de ce régime.

Le projet de 1926 a changé ce mode de répartition. Il décide l'attribution directe des bénéfices aux porteurs, à raison de 6,5 % aux porteurs particuliers, de 10 % aux départements d'Alsace et de Lorraine et de 85,5 % au Trésor. Mais

il reste toujours à répartir cette somme globale entre les porteurs en fixant un coefficient d'équivalence pour chacune des anciennes mines. Or, celui-ci est difficile à déterminer, puisqu'il faut prendre en considération la valeur initiale de chaque mine avant la guerre et d'autre part il est illogique de maintenir une situation qui ne correspond plus à rien, étant donné que l'Etat a fait de dix *Gewerkschaften* une exploitation unique.

Nous avons mentionné plus haut l'importance de la création d'un organisme de vente, tant pour le marché intérieur pour éviter une crise de surproduction et assigner des contingents aux mines productrices, qu'à l'extérieur pour lutter contre la concurrence allemande. Sur ce dernier point, des accords sont intervenus et l'Office n'aura rien à y changer. Mais il faut prévoir la reconstitution sous une autre forme de la Société commerciale des Potasses d'Alsace. Aussi l'article 11 du projet oblige toutes les mines et usines françaises de potasse, présentes, actuelles et futures, à instituer un comptoir de vente qui aura l'exclusivité de la vente des produits de ces mines et usines, tant en France qu'à l'étranger. De plus, seul ce comptoir peut importer les sels et les combinaisons de potasse. Ces dispositions sont analogues à celles de la législation allemande, où nous trouvons un syndicat de production de potasse obligatoire qui a seul le droit de vendre et d'importer. Elles sont nécessaires en France, d'abord à l'égard de la concurrence allemande, pour éviter entre les mines domaniales et la Société Kali-Sainte-Thérèse une concurrence ruineuse, qui n'aboutirait qu'à porter atteinte à la prospérité des mines françaises, et, par contre-coup, à favoriser le développement des ventes allemandes. A l'intérieur du pays, il n'est pas certain que la concurrence amènerait une baisse de prix en faveur des agriculteurs

français. « Des luttes commerciales limitées entre deux puissantes sociétés n'arriveraient au bout d'un certain temps qu'à les faire périliter. Alors, ayant réduit leurs bénéfices et entamé leurs fonds de roulement et dissipé leurs réserves, elles s'entendent et c'est le consommateur qui, en fin de compte, fait les frais de la concentration. A la période toujours courte et fugitive des bas prix, succède alors, par un accord nécessaire, celle plus longue des prix élevés et prohibitifs. A moins que l'une des entreprises n'ayant pu suivre sa concurrente ne soit rachetée par celle-ci qui reste alors seule maîtresse du marché et, comme dans le cas précédent, fait payer au consommateur le manque à gagner dû à la bataille qu'elle vient d'entreprendre. »

D'autres méthodes sont préférables : elles résident essentiellement dans une bonne administration des sociétés productrices permettant de rapprocher le prix de vente du prix de revient et dans l'organisation de la vente, notamment à l'étranger d'où l'on pourra tirer des bénéfices qui réduiront le prix de vente à l'intérieur. L'Allemagne nous a montré l'exemple de ces crises de surproduction, entre 1900 et 1924, qui amenèrent la fermeture des puits les moins rémunérateurs. Sur 224 puits existant en 1926, 71 seulement ont été maintenus en activité.

Le problème essentiel est de répartir les contingents entre les exploitants actuels. Or, la difficulté réside en ce fait que les besoins de la consommation ne sont pas toujours supérieurs aux capacités de production, surtout si la prospérité de l'industrie incite de nouveaux exploitants à ouvrir d'autres mines. Il est encore assez simple de répartir des contingents entre les mines existantes dont on connaît les capacités. Mais il faut réserver les droits des futurs exploitants, leur permettre de se développer, tout en gardant aux

exploitations existantes la part qu'elles méritent par leur activité passée. Il semble que l'on doive aboutir à un système qui, avant toute répartition proportionnelle, attribuerait un tonnage minimum aux exploitants actuels fixé en raison des quantités vendues avant l'apparition de nouvelles mises. Il y a là un problème difficile dont peut dépendre dans une très large mesure l'avenir de l'industrie française de la potasse.

Ce projet ne vint en discussion que trois ans après et fut alors l'objet d'un nouveau rapport de M. Peytral (8 avril 1927), qui reprenait le projet Perrier à peu près dans les mêmes termes. Toutefois, la Commission des finances sénatoriale avait jugé bon d'accorder à l'industrie privée deux voix de plus, se répartissant entre les représentants des Associations agricoles et ceux des Chambres de commerce. D'autre part, elle estima qu'il fallait supprimer le mot *office* qui, n'ayant jamais été défini par un texte législatif, « a en fait servi depuis plusieurs années à désigner des organismes ou des institutions de nature très diverse et n'est pas nécessaire pour caractériser cet établissement ». Cette remarque était absolument justifiée. A cela, M. Peytral ajoutait que ce mot s'appliquait plus à un établissement d'utilité publique qu'à un établissement public, qu'il n'impliquait une coopération des efforts privés et de l'Etat en vue de la gestion d'intérêts hybrides à la fois généraux et privés, et qu'en conséquence ce mot n'avait pas de place là où les intérêts de l'Etat étaient seuls en jeu. On peut discuter sur ce dernier point, puisqu'aucun texte n'a défini ce qu'est un *office*. Toutefois, on peut remarquer que la Commission et le rapporteur oubliaient la définition que M. Perrier avait donnée trois ans auparavant. L'Office industriel national était, d'après lui, « une entreprise industrielle cons-

tituée sous forme de société anonyme dans laquelle l'Etat représentait les actionnaires et, de ce fait, possédait tous les droits de ces derniers ». De plus, M. Peytral commettait une erreur grave en affirmant que le mot office s'applique plus à un établissement d'utilité publique qu'à un établissement public, car le premier n'est qu'un établissement privé, alors qu'un office national est un service d'Etat. Ce projet a été à nouveau examiné par la Commission des Mines de la Chambre, qui y a apporté quelques modifications. La composition du Conseil d'administration fut encore modifiée, en ce sens qu'il laisse moins de place aux fonctionnaires et qu'il remplace le représentant des transports par un représentant du personnel. Il modifie légèrement la répartition des bénéfices en faveur des départements d'Alsace et de Lorraine et des porteurs privés de kuxes. En ce qui concerne la vente, la mesure la plus importante est celle qui fixe la composition du Conseil d'administration du comptoir de vente : trois représentants des mines privées (Kali-Sainte-Thérèse) et neuf représentants des mines domaniales. De plus, la Commission a craint que ce comptoir de vente n'arrivât à obtenir en fait le monopole de la vente de potasse en France ; laissant au comptoir toute liberté quand il s'agit de l'exportation, il le soumet, pour la vente à l'intérieur, à un prix maximum fixé par le ministre de l'Agriculture. Enfin, sur la demande du ministre des Finances, il soumet l'agent comptable aux vérifications de la Cour des Comptes, disposition importante tendant à assurer un contrôle plus étroit.

Sous ces quelques modifications, le projet original demeure debout. Il attend maintenant d'être discuté par la Chambre et, à l'heure actuelle, les mines de potasse, depuis dix ans, n'ont pas encore reçu leur statut définitif.

CHAPITRE VIII

Monopole de l'alcool industriel

PARAGRAPHE PREMIER

LE RÉGIME PROVISOIRE

L'Etat français détient actuellement le monopole de l'alcool industriel, c'est-à-dire de « l'alcool propre à la consommation de bouche et provenant de matières autres que les vins, cidres, poirés, lies et fruits » depuis la loi du 30 juin 1916, article 4, confirmée par la loi du 29 juin 1920, article 89. C'est un monopole de fait, car, juridiquement, il n'y a que centralisation du marché de l'achat et de la vente (Conseil d'Etat, arrêt du 28 novembre 1924). Il marque l'un des épisodes de la lutte entre les régions viticoles du Midi et les distilleries industrielles du Nord.

Trois raisons sont invoquées en faveur du monopole. Tout d'abord le souci de l'hygiène publique a préoccupé le Parlement. Les alcools d'industrie provenant principalement de la distillation de la betterave, des grains et des pommes de terre entraient pour 2.597.531 hectolitres dans la production de 1913, alors que la distillation des vins, cidres et fruits n'avait donné que 356.377 hectolitres. Cette production considérable amenait une baisse des prix et par conséquent une augmentation de la consommation. D'autre part, les alcools naturels possèdent des qualités particulières de parfum et de goût. Le monopole de l'alcool industriel a eu

pour résultat de faire tomber la consommation de bouche de 1.550.000 hectolitres en 1913, à 750.000 hectolitres en 1926. Quant à l'alcool industriel lui-même, sa production est tombée à 1.300.555 hectolitres en 1926, quantité d'ailleurs détournée de la consommation de bouche par la réglementation en vigueur.

D'autre part, il y a nécessité d'établir un certain équilibre entre la production d'alcool naturel et celle d'alcool industriel. La première intéresse la plus grande partie de la population agricole française et fournit un chiffre important des exportations. Mais, d'un autre côté, la culture de la betterave, d'où est principalement tiré l'alcool industriel, est liée par le jeu de l'assolement à celle du blé et la région productrice, le Nord de la France, en tire de grands bénéfices. Il apparaissait sage de réserver l'alcool naturel à la consommation de bouche et l'alcool industriel à d'autres usages.

Ceux-ci peuvent être nombreux : fabrication de produits chimiques, de parfums, de produits pharmaceutiques, toutes industries importantes en France, chauffage, éclairage et surtout force motrice. De nombreuses expériences ont été faites pour tirer de l'alcool un carburant ; elles ne semblent pas encore avoir abouti, mais, dès maintenant, l'alcool intervient, à des doses variables, dans les carburants existants, comme élément de substitution. L'emploi de l'alcool comme carburant permettrait de réduire les importations d'essence qui pèsent particulièrement sur la balance des comptes et de subvenir aux besoins de la défense nationale. Or, à l'heure actuelle, dans ces divers emplois, l'alcool coûte plus cher que les produits qu'il serait à même de remplacer. Pour pouvoir l'employer, il faut donc le vendre au-dessous du coût de production. L'Etat achetant l'alcool dénaturé et

exempt du droit de consommation couvre le déficit qui en résulte par des surtaxes sur l'alcool naturel, puisqu'en définitive celui-ci bénéficie de ce régime. Il est à même de différencier les prix de vente suivant les consommateurs et de réserver des avantages particuliers à l'alcool employé comme carburant. D'ailleurs, l'accord de Béziers du 8 avril 1922 entre les distillateurs du Nord et les viticulteurs du Midi est intervenu en ce sens.

Cette question avait préoccupé le législateur dès avant la guerre. Un régime spécial avait été institué pour les alcools dénaturés, il n'était soumis qu'à un simple droit de statistique et à une taxe de surveillance (loi du 29 décembre 1900). De plus, il était alloué aux dénaturateurs d'alcool une prime de 9 francs par hectolitre, dont la dépense était couverte par une taxe de fabrication sur les producteurs d'alcool d'industrie. Cette prime et cette taxe sont suspendues depuis 1916, en attendant un régime définitif.

La guerre précipita les événements : l'alcool étant un produit nécessaire à la fabrication des explosifs, l'Etat réquisitionna tous les alcools industriels par la loi de 1916 et soumit l'importation des alcools étrangers à des droits très élevés. Mais, depuis la fin de la guerre, les besoins en explosifs ont disparu ; cependant, le monopole de fait est maintenu en attendant une solution définitive. La loi du 29 juin 1920, article 89, a remanié ce régime provisoire ; le gouvernement peut effectuer des cessions d'alcools industriels, jusqu'à concurrence de 40.000 hectolitres par an, pour la conservation des fruits frais et des sucs de fruits frais ; le reste est vendu aux parfumeurs, fabricants de vinaigre, de produits chimiques pharmaceutiques et aux dénaturateurs. L'article 7 de la loi du 28 février 1923 prévoit que la surtaxe temporaire de 5 francs sur les huiles et essences de pétrole importées

serait attribuée au service des alcools et à obliger les importateurs d'essence et de benzol à acheter à l'Etat, chaque mois, une quantité d'alcool égale à 10 % des quantités d'essence et de benzol importées pendant le mois précédent. Ce mélange constitue le carburant dit national. C'est ainsi que l'Etat peut se débarrasser, d'ailleurs à perte, des stocks accumulés.

Ce monopole d'achat et de revente des alcools d'industrie est réglementé par le décret du 13 août 1919 et l'arrêté interministériel du 18 octobre 1919. Le service des alcools a pour but de procéder à l'achat et à la vente des alcools réservés à l'Etat et à toutes les opérations s'y rapportant. « Les opérations en recettes et en dépenses en résultant seront inscrites à un chapitre spécial du compte des avances à régulariser. » Le service est placé sous l'autorité du ministre des Finances.

Il achète tout l'alcool provenant de la distillation des betteraves, mélasses et grains à des prix fixés périodiquement par arrêté du ministre des Finances. Il vend les quantités achetées à des prix variant avec le consommateur. D'une part, il doit s'efforcer de se suffire à lui-même sans avoir recours au Trésor public. D'autre part, il doit encourager les usages industriels de l'alcool. Enfin, pour les autres consommateurs, le prix variera suivant l'utilité économique de l'emploi de l'alcool. La clientèle se répartit ainsi : 1° acheteurs dénaturant complètement l'alcool : chauffage, éclairage, alcool moteur ; 2° acheteurs le dénaturant insuffisamment et payant de ce fait le droit de consommation : parfumerie, pharmacie ; 3° vinaigreries, où l'alcool est considéré comme dénaturé suffisamment ; 4° exportation en nature sous forme de produits fabriqués ; 5° débouché comestible : vins de liqueurs et conservation des fruits.

Le service vend à perte dans le premier cas et récupère

le déficit sur les autres consommateurs. Voici, par exemple, les prix de vente en francs pratiquée en 1930 par hectolitre:

Consommation de fruits et vins de liqueur.....	1.000
Vinaigres	600
Produits de parfumerie, chimiques et pharmaceu- tiques	500
Autres emplois (chauffage, éclairage, carburant national, vente à l'exportation)	260

Les dépenses du service comprennent : les achats d'alcool, les frais généraux et les dépenses du personnel. Les recettes comprennent : le produit des cessions d'alcool, réalisées avec gain, lorsque l'alcool est destiné au marché potable, à la parfumerie et à la pharmacie ou aux usines de produits chimiques, avec perte quand il est vendu pour l'exportation, l'industrie chimique, le chauffage et l'éclairage et comme moteur ; 2° des recettes accessoires ; 3° du produit de la surtaxe d'importation de 5 francs par hectolitre d'essence (loi du 28 février 1923, article 7).

C'est grâce à cette surtaxe que le bilan du service fait apparaître, pour la campagne 1926-1927, un bénéfice de 126 millions de francs. Elle y entre, en effet, pour 84 millions, ce qui réduit le bénéfice réel à 42 millions. Les dépenses se montent à 354 millions, les recettes à 480 millions. Un million 4.000 hectolitres d'alcool ont été achetés, 1.036.000 vendus, ce qui implique une diminution des stocks. Le chauffage et l'éclairage sont entrés pour 42,5 % dans la vente ; l'industrie chimique pour 12 % ; l'exportation pour 11 % ; la parfumerie et la pharmacie pour 8 % ; la vinaigrerie pour 4 % ; la consommation de bouche pour 6 % ; 16,5 % seulement ont été employés comme carburant. Ces chiffres montrent ce que le bénéfice de 42 millions a d'illusoire. D'ailleurs, la réduction, en décembre 1929, des prix de cession des alcools destinés au chauffage, à l'éclairage et

à l'exportation, va diminuer considérablement les bénéfices. En effet, si l'on se base sur les chiffres des ventes de 1926-1927, on voit que la proportion des emplois rémunérateurs tombe de 83,5 % à 30 %. De plus, la consommation de l'alcool comme carburant est très faible ; or, c'est vers les emplois comme agent moteur que l'on vise à détourner exclusivement la production d'alcool industriel. Si les désirs du législateur étaient remplis, les comptes seraient déficitaires, puisque l'Etat vend l'alcool moteur à perte. D'autre part, les taux élevés des cessions faites à la parfumerie, à la pharmacie et aux fabricants de vinaigre a été l'objet de plaintes de la part des industriels intéressés. Il faut donc accueillir avec scepticisme les résultats financiers du service de l'alcool.

PARAGRAPHE 2

LES PROJETS DE RÉGIME DÉFINITIF

Tel est le régime provisoire de l'alcool industriel. Depuis longtemps, les Pouvoirs publics se sont préoccupés de le remplacer par un statut définitif. L'origine en est le projet de loi déposé par M. Rigaut, le 25 août 1915, tendant à supprimer le privilège des bouilleurs de cru, à élever le droit de consommation et à instituer le monopole de la dénaturation. Cette dernière partie fut disjointe, discutée et votée par la Chambre le 6 août 1919.

Ce projet crée le monopole de l'achat et de la vente de l'alcool industriel. « Mais ce monopole ne constitue en réalité qu'une caisse de compensation entre les dépenses résultant de l'acquisition des alcools et les recettes provenant de leur vente à des prix différentiels, suivant les utilisations du produit. Ce même caractère se retrouve au surplus dans les propositions successives de la Commission sénatoriale, de même qu'il est à la base de la gestion du service actuel des

alcools. » Le projet de la Chambre dotait le monopole d'un budget annexe. A sa tête était un directeur assisté d'un conseil d'administration à rôle purement consultatif. Pour combler les déficits éventuels, une surtaxe frappant les alcools d'origine coloniale ou étrangère était affectée au budget annexe.

Ce projet fut bouleversé par la Commission sénatoriale de l'alcool qui lui substitua un texte basé sur l'existence d'un office national, établissement public doté de l'autonomie financière, administré par un conseil composé en majorité de représentants des intérêts privés. Le directeur était nommé par le ministre sur une liste présentée par le Conseil d'administration. Le contrôle du ministre s'exerçait sur les décisions de celui-ci dans une mesure très restreinte et sur le budget par la production du bilan dans les trois mois de la clôture de l'exercice. Finalement, c'étaient les intéressés eux-mêmes qui fixaient les prix d'achat et de vente. D'autre part, la séparation des alcools naturels et industriels était établie sur les bases de l'accord de Béziers : 1° séparation absolue lorsque la production viticole est considérée comme suffisante ; 2° en cas d'insuffisance, l'alcool industriel peut alimenter la consommation de bouche sur le marché intérieur. Dans tous les cas, le marché extérieur lui est ouvert.

Ce projet se heurta à de graves objections de la part de la Commission des Finances du Sénat et de la part du ministre des Finances. Ils lui reprochaient de n'assurer au ministre qu'un contrôle théorique, de donner au Conseil d'administration des pouvoirs trop larges, dont pourrait abuser la majorité composée des représentants des intérêts privés, d'autant plus que des ressources fiscales étaient attribuées à l'Office. Le ministre des Finances demandait le retour au projet de la Chambre et accordait au Sénat une satisfaction

de forme, en laissant au monopole de l'alcool le titre d'office. La Commission des Finances du Sénat essaye de concilier ces deux tendances différentes. Le résultat en est un texte hybride qui, tout en prétendant laisser à l'Office sa souplesse et réserver le contrôle de l'Etat, aboutit en réalité à en faire un service dépourvu d'initiative et qui rassemble en lui les inconvénients de l'administration d'Etat et de l'autonomie financière. Voilà les dispositions du dernier projet.

Il est institué un Office national de l'alcool d'industrie qui a pour objet de procéder seul aux opérations de vente et d'achat des alcools industriels et de rechercher tous les moyens propres à développer l'utilisation industrielle de l'alcool. L'Office est autorisé dans certaines conditions, en cas d'insuffisance de la production viticole, à céder de l'alcool pour la consommation de bouche. Au point de vue juridique et financier, l'Office est un établissement public doté de la personnalité civile et pourvu d'un budget annexe. Il ne possède donc pas l'autonomie financière telle que nous l'avons définie. Il est soumis au contrôle parlementaire, d'une part par le vote de son budget, d'autre part par l'approbation de son bilan, qui doit être donnée chaque année par le Parlement. Enfin, il est contrôlé par une commission permanente qui adresse chaque année un rapport au ministre des Finances, communiqué au président des commissions financières du Sénat et de la Chambre.

L'Office est administré, au nom du ministre des Finances, par un directeur. Le Conseil d'administration, de trente membres, a donc perdu la direction de l'Office, bien qu'en apparence il conserve certains pouvoirs. Dans le projet de la Commission de l'Alcool, il réglait les affaires de l'Office et, pour s'opposer à ses décisions, le ministre devait faire opposition, puis annuler, sous réserve du recours pour excès de

pouvoir. Dans le projet de la Commission des Finances, le Conseil d'administration n'a plus qu'un droit de délibération, c'est-à-dire que ses décisions, pour avoir force exécutoire, doivent recevoir l'approbation du ministre, le recours pour excès de pouvoir est supprimé. C'est donc là l'annihilation presque complète des pouvoirs du Conseil. Enfin, il n'a plus liberté de fixer les prix de cession des alcools aux consommateurs.

Quant aux surtaxes instituées par la Chambre et la Commission de l'Alcool, elles ont disparu du projet pour des raisons étrangères à l'équilibre financier : la Commission sénatoriale a pensé que la création de nouvelles taxes ou l'affectation de taxes existantes à l'Office n'était peut-être pas constitutionnelle. En tous cas, le ministre des Finances était opposé à toutes ces mesures. Ces taxes étaient au nombre de six : deux surtaxes tant pour les alcools de bouche d'origine étrangère et coloniale, actuellement existantes, et quatre surtaxes nouvelles : une sur les vinaigres importés, votée en 1921 et perçue depuis au profit du Trésor, une sur les solutions alcooliques usitées pour la fabrication du vinaigre, une surtaxe de 50 francs par hectolitre de rhum importé et une analogue sur les genièvres, une surtaxe de 1 franc par hectolitre de vin et de 0 fr. 50 par hectolitre de cidre, en vertu de l'accord de Béziers. Ces deux dernières ont été votées en 1923 et perçues au profit du Trésor. D'ailleurs, d'après le rapporteur de la Commission des Finances du Sénat, ces surtaxes seraient inutiles à l'équilibre financier du budget de l'Office, celle perçue sur les essences étant insuffisante. C'est ce qu'il a tenté de démontrer dans son rapport ; l'avenir seul peut nous fixer à ce sujet.

Tel est le dernier état de l'essai d'organisation du monopole de l'alcool industriel. Elle se heurte à de grosses diffi-

cultés. Nous avons, en effet, montré que l'alcool est plus cher que les produits qu'il peut remplacer. Le débouché moteur est évidemment le plus intéressant, mais, pour placer ses stocks, l'Etat vend à perte, et il ne peut combler celle-ci que par la surtaxe d'importation, c'est-à-dire aux frais du contribuable. Cette perte est d'ailleurs limitée par le fait que la consommation d'alcool comme carburant est très faible, car aucune solution technique satisfaisante n'a été trouvée et le carburant dit national reste très inférieur aux essences ordinaires. L'Etat a tout intérêt à ne pas développer la production industrielle et nous arrivons à ce résultat paradoxal d'un service économique pratiquant une politique d'entrave à la production. D'autre part, il ne faut pas négliger la question de l'alcool de synthèse dès à présent fabriqué. Ce serait la solution la meilleure d'un carburant national permettant de concurrencer l'essence, mais ce ne serait pas la solution de la question de l'alcool industriel, puisque celui-ci serait rejeté à nouveau sur le marché potable.

Quant à la réalisation pratique du monopole, elle aussi est sujette à critique. La partie intéressante du projet de la Commission sénatoriale de l'alcool était celle qui donnait à l'Office une grande autonomie, lui permettant d'agir en pleine liberté. Peut-être le contrôle y était-il trop effacé, mais le projet de la Commission des Finances verse dans l'excès contraire en y instituant un contrôle préventif étroit du Parlement, en transférant au ministre les pouvoirs du Conseil d'administration, en supprimant toute initiative et toute liberté. Nous n'avons plus alors affaire qu'à un simple monopole pourvu d'un budget annexe et l'expérience de l'autonomie, la seule intéressante, ne peut avoir lieu dans ces conditions.

CONCLUSION

Il ne nous appartient pas ici de faire la critique de l'intervention de l'Etat dans le domaine de l'initiative privée, que ce domaine soit économique, social ou intellectuel. Nous n'avons à envisager que la question de savoir si l'autonomie financière des Services publics présente plus d'avantages que d'inconvénients, d'une part au point de vue du fonctionnement même de ce service, d'autre part au point de vue de l'Etat et de la Nation.

PARAGRAPHE PREMIER

AVANTAGES

L'accroissement constant des fonctions de l'Etat dans un cadre administratif, dont le caractère principal est la centralisation, a concentré au sommet de la hiérarchie des décisions et des responsabilités qui chaque jour s'avèrent plus nombreuses et plus importantes. Il en résulte pour les Pouvoirs publics une impossibilité de prendre efficacement les mesures nécessaires, car non seulement ils sont éloignés des faits qui dictent ces mesures, mais encore le nombre de celles-ci les empêche d'y consacrer le temps

nécessaire. L'autonomie financière interposant entre eux, d'une part, le personnel et les usagers, d'autre part, un organe d'administration, allège la tâche des autorités supérieures, ministre et Parlement. Il en résulte donc une simplicité, dont bénéficient à la fois les Pouvoirs publics et les usagers. En un mot, selon une formule consacrée, l'autonomie financière des Services publics rapproche l'administration de l'administré pour le plus grand bien du pays.

D'autre part, les services industriels n'ont pas un rendement uniforme dans le temps, ils comportent souvent des périodes d'inactivité au cours desquelles ils seront alimentés par les ressources du Trésor. Il en résulte des contre-coups qui réagissent à la fois sur les contribuables et sur le Trésor, obligé à faire face à de gros déboursés, alors que peu de temps après les disponibilités pourront être trop abondantes, à un point tel qu'on a pu voir dans l'autonomie des services industriels une solution pour alléger les charges fiscales, donner au budget des ressources supplémentaires et aider à l'amortissement de la dette.

L'autonomie, d'ailleurs, consistant en une simple séparation d'avec l'administration centrale de services déjà existants, ne nécessitent pas une augmentation du nombre des fonctionnaires, et, par conséquent, n'entraîne pas un accroissement de dépenses de personnel.

Quant aux services eux-mêmes, elle accroît leurs moyens d'action, elle leur donne la liberté nécessaire pour prendre les décisions sans avoir à remonter dans la hiérarchie administrative, elle permet ainsi la rapidité et la simplicité dans la gestion des affaires. Possédant la libre disposition de leurs recettes et de leurs dépenses, les services autonomes peuvent affecter les unes et les autres aux objets qu'ils jugeront bons, et cela d'autant mieux, qu'étant beaucoup plus près

des réalités ils peuvent, avec plus de discernement qu'autrefois, diriger leur activité. Séparés de l'administration centrale, exempts du contrôle parlementaire, ils verront diminuer les influences politiques qui ont pour conséquence des abus dans la gestion, un accroissement de dépenses ou une diminution de recettes. Ils substituent à un ministre trop haut placé, ou à un Parlement trop nombreux, un Conseil d'administration restreint, pour lequel les responsabilités seront beaucoup plus efficaces et dont la permanence évitera les incessantes variations dans la direction qui résultent, soit des opinions politiques des Chambres, soit des changements trop fréquents de Gouvernement.

Enfin, seule, l'autonomie permet d'apprécier exactement la situation administrative et financière d'un service, seule elle permet par là de corriger les fautes d'administration et de prendre les décisions les plus efficaces, chose impossible quand les résultats de la gestion sont confondus et disséminés dans le budget général.

L'autonomie permet d'autre part une collaboration des producteurs, des consommateurs et des Pouvoirs publics. Une telle union permet de pourvoir utilement aux besoins du service, puisqu'elle apporte des solutions qui, au lieu de provenir d'un point de vue unilatéral, sont le résultat de la mise en commun d'opinions différentes, se plaçant sous les aspects divers de la fiscalité, de l'économie, de la sécurité publique ou des conditions matérielles. Au lieu d'être réunis comme à l'heure actuelle en des conseils inopérants, puisque chargés seulement de donner des avis, les représentants de ces trois catégories d'intéressés participent à la gestion même du service. Quant aux établissements industriels, l'autonomie leur apporte en plus la collaboration des techniciens, particulièrement qualifiés en la matière.

Il existe des avantages spéciaux aux services économiques qui rompent de façon plus nette avec les règles des finances publiques. Nous avons déjà vu plus haut les inconvénients de celles-ci, quant à l'administration du domaine industriel de l'Etat. L'universalité empêche toute liberté de gestion, puisque le Parlement règle la marche du service jusque dans les détails avec une incompétence forcée tenant à ce que, de par la règle de l'unité, les crédits sont alloués d'après la situation générale du budget et non d'après celle du service, et que les dépenses de premier établissement sont couvertes par l'impôt et non par l'emprunt, selon la solution judicieuse des entreprises privées. Les crédits sont votés pour un an et annulés s'ils ne sont pas employés, toute opération de prévision est interdite au delà de ce délai. Les achats se font mal, la réalisation des programmes est difficile, enfin la constitution d'un capital de premier établissement et d'un fonds de roulement est impossible. La faculté d'emprunt permet à un service économique de se constituer et de s'agrandir sans surcharger le contribuable et le fait profiter des nombreux avantages de l'organisation actuelle du crédit. Celui-ci apparaît comme un crédit non plus à la consommation, mais à la production. Les dépenses que l'emprunt couvre constitueront plus tard une source de revenus dont le service bénéficiera.

Il en résulte la nécessité d'autant de dérogations aux règles classiques, dans le cadre ou en dehors du cadre du budget général. Mais cette dernière solution, l'autonomie financière, offre de plus grands avantages. Elle permet, en particulier dans la formule d'Office national industriel, une exploitation intermédiaire entre la Régie et la Concession. La Régie est soumise trop directement à l'administration. Elle n'a pas la souplesse nécessaire. Elle permet les ingé-

rences politiques défavorables à la bonne marche du service. L'incapacité de l'Etat exploitant a été trop souvent démontrée pour qu'il soit utile d'y revenir ici. La concession est difficile à accorder ; si le contrat apporte trop peu au concessionnaire, celui se désintéresse de l'exploitation ; s'il lui accorde trop, ce sera aux dépens du contribuable ; en tous cas, elle supprime en grande partie le contrôle de l'Etat, indispensable quand il s'agit d'industries d'intérêt national. L'autonomie laisse le service dans le cadre de l'Etat, le ministre et éventuellement le Parlement gardent un pouvoir de surveillance, mais en même temps les organes d'administration conservent la liberté nécessaire à un établissement industriel.

PARAGRAPHE 2

INCONVÉNIENTS

Il y a là des avantages certains, mais qui ne sont pas aussi nets que les partisans de l'autonomie financière de services publics voudraient le faire croire. Pour que la décentralisation soit efficace, il faut qu'elle soit réelle. Or, dans l'état de la législation actuelle, il n'en est rien. Le Conseil d'administration reste subordonné au pouvoir central ; les membres en sont presque toujours nommés par le ministre à de rares exceptions près, et, en tous cas, la majorité appartient toujours aux représentants de l'administration. Et, surtout, la liberté de ces conseils est étroitement limitée par un contrôle préventif ; l'approbation expresse du ministre est nécessaire pour toutes les décisions importantes et, en particulier, pour toutes celles ayant trait aux finances, budget, engagements importants de dépenses, participations. Cette

obligation entraîne en fait la substitution de la volonté du ministre à celle du Conseil d'administration, et restreint donc l'effet utile de la décentralisation : la plupart des services autonomes en fait n'ont pas d'indépendance. Quant au nombre des fonctionnaires, on constate qu'il a augmenté. De plus, si le personnel administratif est soumis à un statut spécial générateur d'inégalité, le personnel ouvrier au contraire garde toutes les prérogatives des employés de l'Etat, avec tous les inconvénients que peut engendrer l'application d'une telle mesure. Quant à l'idée de la collaboration entre producteurs, consommateurs et Pouvoirs publics, elle est juste en elle-même, mais son application est défectueuse. Il existe depuis longtemps dans tous les ministères des conseils supérieurs, comités, etc., composés de compétences et chargés de donner leur avis sur les questions que leur soumet le ministre (par exemple, le Conseil supérieur des Mines). Nous retrouvons ces conseils dans un certain nombre d'établissements autonomes où ils n'ont qu'un rôle consultatif, ce qui n'oblige nullement à donner l'autonomie financière au service. Mais, en général, on a voulu introduire ces compétences jusque dans les organes d'administration ; or, on conçoit difficilement un Conseil d'administration de société anonyme introduisant dans son sein des techniciens, des représentants des industries intéressées, des acheteurs, et même des industries concurrentes. (Office National Industriel de l'Azote.) La représentation des intérêts ne se conçoit que sous l'autorité de la direction et non pas dans l'organe de direction lui-même. Elle aboutit à des conflits entre des parties souvent opposées (producteurs et consommateurs) et non à une harmonie des intérêts.

L'autonomie financière elle-même est-elle aussi marquée qu'on pourrait le croire ? Cela dépend des services. Pour

les uns le contrôle du pouvoir central reste étroit ; les chiffres des réserves, la fixation du compte de « profits et pertes » reste dans les mains du ministre. Beaucoup, pour ménager le contrôle de la Cour des Comptes, sont obligés de tenir une double comptabilité publique et commerciale, qui est une complication et une gêne inutile au point de vue industriel. On arrive alors à une autonomie encore plus grande, celle des Chemins de fer de l'Etat, par exemple, sur lesquels n'ont d'action ni le contrôle des dépenses engagées, ni la Cour des Comptes, mais qui ne possède pas encore la pleine autonomie administrative, puisque le ministre reste le chef suprême, et que le Conseil de réseau n'a qu'un caractère consultatif.

D'ailleurs peut-on assimiler vraiment les entreprises d'Etat à des entreprises privées ? Cela paraît difficile. Outre l'objection classique qui montre dans les fonctionnaires des personnages non intéressés au développement des affaires, on peut noter que l'entreprise d'Etat est à l'abri de la faillite, elle ne risque pas l'argent des actionnaires, mais bien celui des contribuables ; s'il y a mauvaise gestion, il n'y a pas de sanction, puisque c'est finalement le budget général qui supportera le déficit. On l'a vu récemment avec l'Office de l'Azote qui, créé en 1924, a fait depuis des appels de fonds au Trésor, se montant à un chiffre considérable.

Enfin, signalons le danger qui existe dans l'opinion, de plus en plus répandue, que les Services d'Etat sont des entreprises d'utilité publique destinées à procurer aux consommateurs les avantages les plus grands, devant donc être gérées avec le bénéfice strictement nécessaire à leur amélioration et à leur développement. Cette idée n'est d'ailleurs pas sans justesse, mais elle ruine toutes les tentatives de gestion industrielle. L'Etat fournit moyennant paiement des

avantages d'ordre économique, de même qu'il assure, grâce à l'impôt, la sécurité, la police, l'instruction, etc. ; il devient le fournisseur et le fabricant universel, on va ainsi vers la socialisation.

Car c'est un des dangers les plus grands du développement de l'autonomie financière que l'étatisation qu'elle entraîne. On a vanté la souplesse de la formule « Office National », lui permettant de se plier à toutes les conditions, aux objets les plus divers ; c'est justement là le danger. S'adaptant à tous les domaines administratifs comme industriels, avec la même facilité, permettant une gestion publique des services les plus variés, tout en ne les séparant pas de l'Etat lui-même, l'autonomie financière est un admirable instrument de socialisation. Il suffira de resserrer les liens déjà trop étroits subordonnant les services autonomes au pouvoir central, pour en faire autant de régies d'Etat, et il n'est besoin que de lire les projets de nationalisation industrialisée de la Confédération générale du Travail, pour voir leur étroit rapport avec les textes régissant les services industriels autonomes.

Pour éviter ce danger, on ne peut tomber que dans l'excès contraire, le démembrement de la puissance publique, ce qu'on a appelé l'exclusivisme des services autonomes. Leur laisser une trop grande liberté, c'est leur permettre de restreindre leur activité, obliger l'Etat à les remplacer pendant qu'ils continuent à jouir des avantages et, notamment, des subventions et des recettes que leur assure l'autonomie. Ce reproche n'est pas théorique ; on a pu constater déjà chez certains offices nationaux une limitation de leur activité.

Nous avons vu que le contrôle peut paraître trop étroit au point de vue de l'activité du service autonome ; d'un autre côté sa disparition engendre le déficit financier. Tout

d'abord le contrôle administratif est amoindri : l'intervention du ministre des Finances est rarement exigée, le personnel comptable est soustrait à son autorité et placé dans la dépendance du ministre intéressé qui seul règle les questions financières. Malgré l'extension aux établissements publics par la loi du 10 avril 1922 du contrôle des dépenses engagées, certains services en sont exempts (Azote, Chemins de fer de l'Etat) et pour d'autres il n'est pas encore organisé. La Cour des Comptes a fréquemment relevé des confusions entre les fonctions d'ordonnateur et de comptable, d'administrateur et de contrôleur (1). Le Parlement ne vote pas les budgets des services autonomes, pas plus qu'il n'approuve leurs comptes. Son rôle est réduit au vote de crédits supplémentaires en cas de déficit, de la loi portant règlement de l'exercice en cas de bénéfice ; la communication aux commissions financières des deux Chambres des états de précision et des comptes est une mesure sans efficacité. Quant à l'insertion dans les annexes du projet de budget général (loi 29 juin 1918) du relevé des dépenses et des recettes des services autonomes, c'est une mesure qui ne s'applique qu'à une partie d'entre eux et une telle publication ne saurait tenir lieu de vérification. Enfin le contrôle de la Cour des Comptes est rendu inopérant par le retard apporté dans la production des comptes et par le fait que certains services (Chemins de fer de l'Etat) n'y sont pas soumis. En un mot suppression presque totale du contrôle préventif, affaiblissement du contrôle à posteriori, tels sont les deux inconvénients que présente l'autonomie financière.

(1) Cour des Comptes. Rapport de 1927.

Ce morcellement du budget général est onéreux pour l'Etat dont le concours financier ne s'effectue pas par des avances remboursables, mais par des subventions définitivement allouées et des ressources entièrement aliénées. Les services les emploient intégralement, même si elles sont trop abondantes, afin de les conserver en totalité, et gardent les excédents qui deviennent productifs d'intérêt à la charge du Trésor. De plus, contrairement aux prévisions, l'autonomie a entraîné des augmentations de dépenses : le nombre des fonctionnaires s'est accru, des indemnités abusives, frais de missions divers leur ont été attribuées qui sont hors de proportion avec les buts visés, les frais généraux se sont considérablement élevés. Quant aux services industriels, la nécessité des emprunts, pour eux, aboutit à réintroduire dans les finances publiques un élément que tous les efforts de la politique budgétaire au siècle dernier avaient tendu à éliminer. Les affectations de taxes ne sont pas non plus sans danger, leur produit va alimenter des budgets spéciaux, alors que légitimement il devrait aller au budget général.

Si l'autonomie financière permet de voir clair dans les comptes des services autonomes, par contre elle engendre la complication dans le budget de l'Etat ; la totalisation des recettes et des dépenses devient impossible, l'obscurité est une cause de gaspillage. On voit donc que l'unité et l'universalité ne sont pas des règles théoriques, mais bien des principes consacrés par l'usage et auxquels il y a danger à apporter des dérogations. « Dans l'état actuel de nos finances, il importe de doter les divers chapitres du budget, non point dans la limite de leurs besoins particuliers, mais dans celle des possibilités générales. Un organisme autonome, même fortement contrôlé, tend toujours à perfectionner

son action et à dépenser sans se préoccuper de la situation financière du pays (1). »

Au point de vue des finances publiques, l'autonomie est donc un grave péril. Sans doute, la gestion industrielle est incompatible avec les règles classiques, mais nous avons vu, par les exemples fournis au cours de cette étude, que les infractions à ces règles amènent le déficit financier sans accorder aux services une parfaite autonomie. L'assimilation complète aux entreprises privées est un idéal impossible à atteindre, car pour cela il faudrait donner pleine et entière responsabilité aux services, ce qui est incompatible avec le contrôle nécessaire du pouvoir central sur des organes d'Etat. Les solutions intermédiaires sont bâtarde, elles essayent de concilier contrôle et responsabilité, et n'arrivent qu'à limiter le premier sans accroître la seconde, car ce sont deux termes difficilement conciliables. C'est là que réside le défaut des solutions actuelles et il importe de restreindre l'autonomie financière des services publics dont le développement progressif entraîne le déficit financier d'une part, la socialisation d'autre part.

(1) Chambre. Rapport N° 6852. Annexe au procès-verbal de la séance du 20 décembre 1923.

BIBLIOGRAPHIE

I. — OUVRAGES GÉNÉRAUX

- ALLIX. — *Traité élémentaire de Science des Finances et de Législation financière française.*
- LAVERGNE. — *L'ordre coopératif.*
- ASTRUC. — *Les transformations récentes du régime financier des exploitations industrielles de l'Etat.* Thèse Paris 1928.

II. — ARTICLES

- FABRE. — *La quatrième incarnation de l'Etatisme.* Revue politique et parlementaire, janvier 1927.
- DOUFFIAGUES. — *Les Mines de Potasse d'Alsace.* Revue politique et parlementaire. Novembre 1927.
- ALLIX. — *Le Monopole des Tabacs.* Revue politique et parlementaire. Septembre 1928.
- SCHELL. — *Les comptes des exploitations industrielles de l'Etat.* Journal des Economistes. Janvier 1910.

III. — DOCUMENTS

- Rapports de la Cour des Comptes au Président de la République. 1925 et 1927.
- Rapport sur le Monopole des Tabacs et des Allumettes (rapport Citroen).
- Rapport des experts (1926).
- Rapports du Conseil d'administration de la Caisse autonome de gestion des Bons de la Défense Nationale, d'Exploitation industrielle des Tabacs, et d'amortissement de la dette publique.

Journal Officiel	{	Lois et Décrets. Débats parlementaires. Documents parlementaires.
en particulier dans les documents parlementaires.		
Office de l'Azote.	{	Rapport Perrier. — Sénat 1924, n° 75, page 53. Rapport Deboucq. — Chambre 1922, n° 5.203, page 81.
Mines de Potasse.	{	Rapport Perrier. — Sénat 1924, n° 750, page 714. Rapport Charlot. — Chambre 1928, n° 5.741, page 904.
Mines de la Sarre.	{	Rapport Perrier. — Sénat 1923, n° 246, page 290.
Alcool Industriel.	{	Rapport Gardey. — Sénat 1927, n° 582, page 965. Rapport Sarraut. — Sénat 1926, n° 363, page 1.063.
Manufactures Nationales.	{	Rapport Chastenot. — Sénat, n° 670, page 305.
Chemins de fer de l'Etat.	{	Rapport Jeanneney. — Sénat 1926, n° 237, page 912. Rapport annuel des Chemins de Fer de l'Etat.

TABLE DES MATIÈRES

TITRE I

L'Autonomie financière des Services publics et ses applications anciennes

CHAPITRE I. — <i>Origines de l'autonomie financière</i>	7
Les règles financières et l'autonomie. — Causes de l'autonomie financière. — Etapes de ce mouvement.	
CHAPITRE II. — <i>Théorie de l'autonomie financière</i>	23
Les budgets annexes. — Les services spéciaux. — Les établissements publics.	
CHAPITRE III. — <i>Services administratifs et Services industriels</i>	33
Les offices nationaux. — Services économiques et Services administratifs.	
CHAPITRE IV. — <i>Le régime administratif des Services administratifs</i>	46
Organisation. — Fonctionnement.	
CHAPITRE V. — <i>Le régime financier des Services administratifs</i>	57
Préparation et vote du budget. — Exécution. — Contrôle de l'exécution. — Les assignations d'impôts.	

TITRE II

L'Autonomie financière des Services industriels

CHAPITRE I. — <i>L'Office National Industriel de l'Azote</i>	75
Origines de l'Office. — Organisation et fonctionnement.	

CHAPITRE II. — <i>Les Chemins de Fer de l'Etat</i>	93
Origine de leur autonomie financière. — Organisation actuelle.	
CHAPITRE III. — <i>Les Manufactures nationales de Sèvres, des Gobelins et de Beauvais</i>	107
CHAPITRE IV. — <i>L'Office National de la Navigation</i>	112
CHAPITRE V. — <i>Le Monopole des Tabacs</i>	115
Evolution du régime du Monopole. — Organisation actuelle.	
CHAPITRE VI. — <i>Les Mines de la Sarre</i>	136
L'Exploitation des Mines de la Sarre. — Les projets de régime définitif.	
CHAPITRE VII. — <i>Les Mines de Potasse d'Alsace</i>	146
L'Exploitation des Mines de potasse. — Les projets de régime définitif.	
CHAPITRE VIII. — <i>Le Monopole de l'Alcool industriel</i>	165
Le régime provisoire. — Les projets de régime définitif.	
CONCLUSION	175
BIBLIOGRAPHIE	187

Impr. " Les Presses Modernes ", 45, rue de Maubeuge, Paris
Ateliers de Reims (Marne).
